



# Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI

Nota 8.

*Gestión del riesgo de desastre en sistemas escolares*

Fernando Ulloa

Diciembre 2014

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo.

Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Ulloa, Fernando

Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI: nota 8. Sistemas de gestión del riesgo de desastre en seis países seleccionados / Fernando Ulloa.

p. cm.

1. Education—Latin America. 2. Knowledge and learning—Latin America. 3. Natural disasters. 4. Environmental risk assessment. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. II. Título.

*Fotografía de la tapa:* Liceo Napoleón Quesada Salazar, San Jose, Costa Rica

*Fuente:* Ministerio de Educación Pública de Costa Rica

# Gestión del riesgo de desastre en sistemas escolares

En este documento, se explican brevemente los conceptos básicos relacionados con la gestión del riesgo de desastre. Se detallan las principales amenazas y condiciones de vulnerabilidad ante desastres con énfasis en seis países seleccionados: Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana.

Para poner el tema en perspectiva, se identifican las instancias de coordinación para la reducción de los riesgos de desastre a nivel global, regional y nacional, incluyendo los países de la OCDE. Se hace un análisis de los sistemas de gerenciamiento existentes en los países focales, analizando sus marcos normativos, la conformación y eficacia de sus Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastre (GRD) y los procesos establecidos para su labor, y se brindan algunas sugerencias técnicas identificadas por el autor y por otros actores estratégicos consultados durante las misiones realizadas.

## Marco estratégico de la gestión de riesgo de desastres (GRD)

### Conceptos esenciales

Bajo este nuevo marco conceptual, los DESASTRES<sup>1</sup> son procesos sociales que se suscitan producto de la manifestación de un fenómeno de origen natural, socionatural, tecnológico o provocado por el ser humano (amenaza), en un tiempo y territorio determinados, cuya población, bienes y servicios son vulnerables a sufrir sus efectos. Los desastres generan:

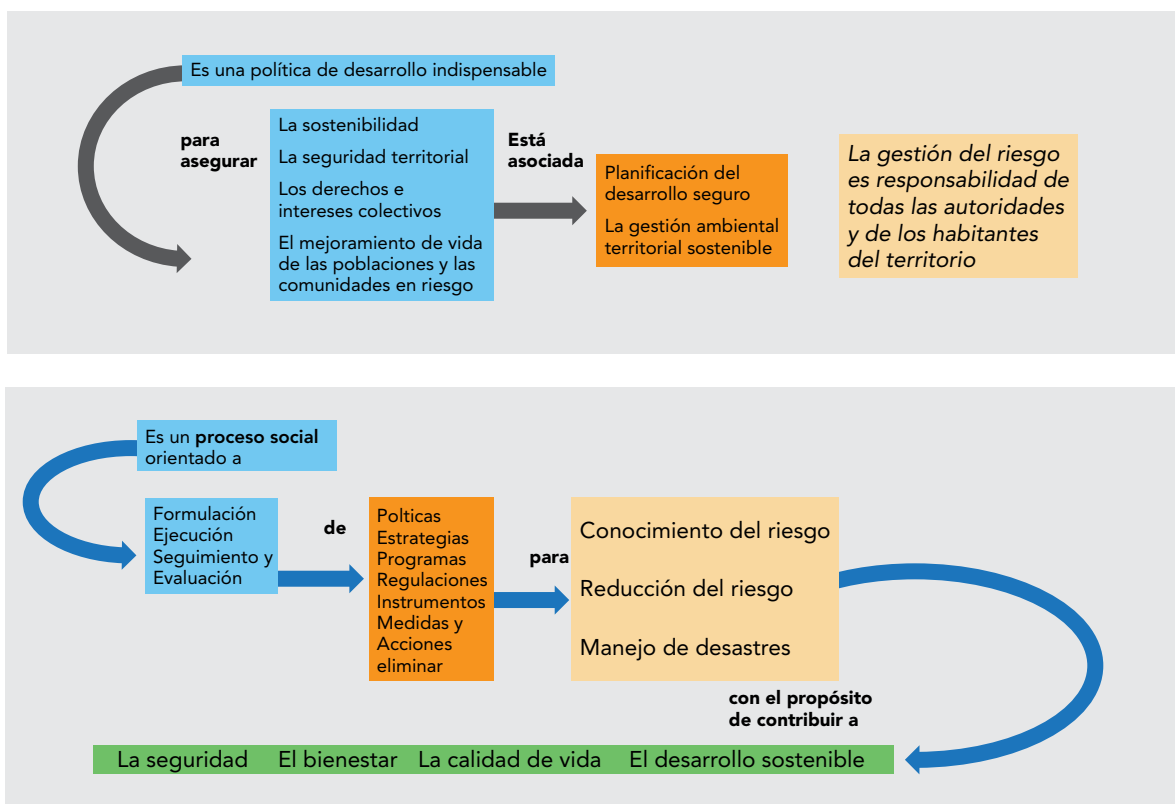
### Daños y pérdidas

- **Económicas:** destrucción, inutilización o pérdida total de líneas vitales, otros bienes públicos y privados;
- **Sociales:** pérdida de vidas humanas, personas desaparecidas, afectación general de la salud física y mental de la población (traumas psicoemocionales);
- **Ambientales:** alteración, destrucción o degradación de los ecosistemas y del medio ambiente.

1. Lavell, Alan. 2009. "Local Disaster Risk Reduction: Lessons from the Andes". Proyecto PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima Perú.

GRÁFICA 1.

## La gestión del riesgo de desastres ...

**Crisis sociales**

- Alteraciones intensas y graves que afectan el funcionamiento normal de la comunidad;
- Suspensión de servicios básicos y programas sociales;
- Deserción escolar, trabajo infantil y adolescente;
- Incremento de riesgos sociales (violencia intrafamiliar, acoso o abuso sexual, vandalismo, robos, distribución y consumo de drogas/alcohol, *bullying*, etc.);
- Afectación de los medios de vida, desplazamiento forzoso, migración, abandono de las actividades productivas, disminución de los ingresos, desintegración familiar.

**Crisis institucionales**

- Desinformación;
- Pérdida de credibilidad e imagen pública;

- Incapacidad de generar opciones de solución;
- Pérdida de autoridad;
- Estado de ingobernabilidad.

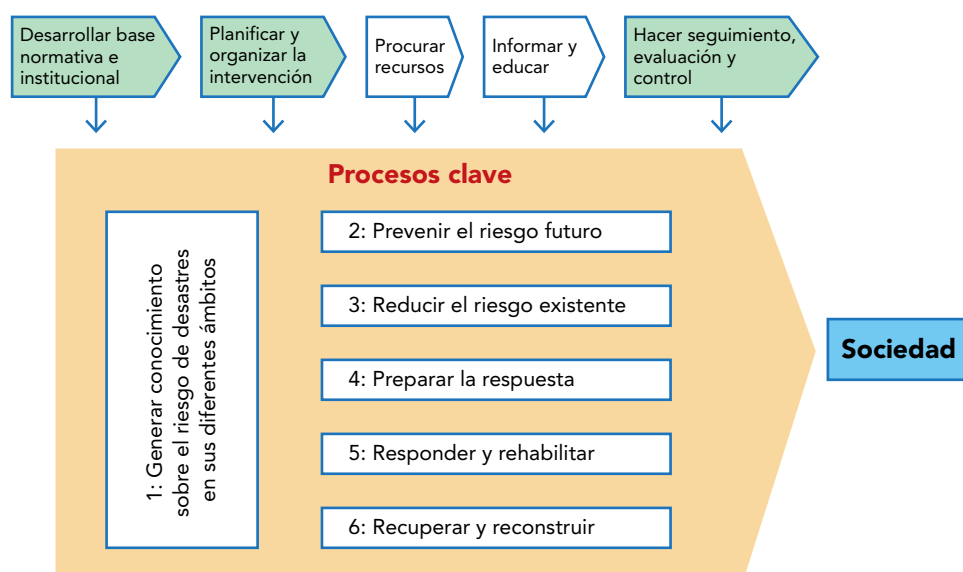
Los desastres hacen imperativa la aplicación de acciones y planes previamente establecidos y ensayados para dar una respuesta inmediata por parte de las autoridades, la población y el sector privado, de forma que se brinde asistencia y protección oportuna a las personas damnificadas y se restablezcan las condiciones aceptables de vida, bienestar y de oportunidades para la comunidad.

**El riesgo de desastres**

El riesgo (Lavell, 2009) es una probabilidad de sufrir daños y pérdidas futuras. Es una condición latente, pero previsible, por lo que la sociedad puede

GRÁFICA 2.

## Procesos de dirección y apoyo



intervenir de diferentes formas ex-ante, por ejemplo con medidas de prevención, mitigación, reducción o control, o preparación para mitigar, reducir o eliminar el impacto negativo que se pueda generar como consecuencia de la manifestación de eventos adversos, como crisis crónicas, emergencias, desastres o catástrofes.

La Gestión del riesgo de desastre-GRD es transversal e indispensable para todos los procesos de desarrollo sostenible. Se puede lograr en la medida que:

- la sociedad desarrolle y fortalezca sus capacidades e incremente su resiliencia para absorber y sobreponerse al impacto de un evento adverso;
- se actúe sobre los factores de vulnerabilidad: como la degradación ambiental, los modelos de desarrollo del territorio y el uso del suelo no sostenible, la urbanización desmedida, los movimientos y desplazamientos demográficos masivos, los conflictos armados y la inequidad e injusticia social, entre otros.

El enfoque anterior de gestión utilizado en la región, basado en un “Ciclo de los Desastres”, se centraba en torno a la manifestación del desastre como tal y daba énfasis principalmente a las fases de preparativos y respuesta. El concepto de gestión del riesgo actual (Lavell, 2009), hace referencia a una serie de procesos cuyo fin último es coadyuvar a reducir, prever y controlar los factores generadores del riesgo, mediante la promoción, elaboración e implementación de políticas, estrategias, instrumentos y acciones que permitan a la sociedad enfrentar los efectos de las amenazas naturales, socionaturales, tecnológicas o producidas por la acción del ser humano, minimizar las pérdidas que se pudieran generar al manifestarse el desastre y reponerse de sus impactos.

*“La gestión del riesgo de desastre requiere de estructuras organizacionales e institucionales que integran actores y capacidades distintas, que toman siempre el ‘desarrollo’ como su punto de referencia, y que reconoce el peso diferenciado que los especialistas en el desarrollo y en la respuesta humanitaria*

## Indicadores de la reducción de los factores subyacentes de riesgo

- La reducción del riesgo de desastre se incluye como un objetivo integral de las políticas y los planes ambientales incluyendo el manejo de recursos naturales, del uso del suelo y la adaptación al cambio climático.
- Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo.
- Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.
- La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción.
- Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación con transformación.

*juegan en distintos momentos”<sup>2</sup>. “Requiere del compromiso político y jurídico, la interacción de las instituciones públicas y privadas, la comunicación social, el entendimiento público, el conocimiento científico, una cuidadosa planificación del desarrollo, el cumplimiento responsable de la legislación y de las políticas vigentes, sistemas de alerta temprana centrados en las personas y de efectivos mecanismos de preparación, respuesta y recuperación post desastre a nivel institucional y comunitario”<sup>3</sup>.*

## Sistema de gestión del riesgo de desastre-GRD

Un sistema GRD “es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, las políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para

garantizar la gestión del riesgo en un país”<sup>4</sup> El objetivo primordial de los sistemas nacionales de GRD es garantizar protección a la población, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida, y contribuir al desarrollo sostenible del país.

### Procesos esenciales de los sistemas nacionales de GRD

Siguiendo a Lavell, (2009), la gestión del riesgo de desastres-GRD fundamentada en procesos busca alinear los esfuerzos de todas las unidades del sistema nacional, para cumplir con su misión y visión, bajo una dinámica, más motivadora y efectiva. Los procesos fundamentales para la GRD son:

- Conocimiento del riesgo actual
- Prevención de riesgos futuros
- Reducción del riesgo existente
- Manejo del desastre: Preparar la respuesta; responder y rehabilitar; recuperar (a las personas física y emocionalmente, bienes, servicios y medios de vida) y reconstruir sosteniblemente.

2. Ibid.

3. Unidad de Gestión del Riesgo, SNGR, Colombia.

4. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR) de Ecuador presente en la “V Movilización de Brigadistas Forestales Colombia 2012” Cali, Colombia del 19 al 21 de octubre de 2012.



Bajo la conceptualización actual, la responsabilidad de gestionar los riesgos de desastre no recae en un organismo único de defensa civil/prevenición y atención de emergencias, sino en un “sistema” interinstitucional, que es un organismo coordinador, no ejecutor, integrado por entidades ya existentes de los sectores público, privado y de la sociedad civil, lo que evita que se dé la duplicación u omisión de esfuerzos. Cada entidad del sistema participa acorde a su ámbito de competencia y a su jurisdicción territorial (BID, 1999-2003). Esta visión integrada fomenta un proceso equilibrado de desarrollo que refuerza la estrategia preventiva, la reducción de la vulnerabilidad y la transferencia del riesgo.

Los sistemas de GRD son responsables de la ejecución de las acciones y actividades que se planifican en los diferentes procesos de la gestión del riesgo, apoyándose en:

- los marcos normativos, políticas, planes y estrategias sensibles a la temática;
- las estructuras organizacionales, institucionales y mecanismos sostenibles de gestión a nivel regional, subregional nacional y local;
- la asignación de recursos financieros, infraestructura física sismorresistente y segura, recursos humanos capacitados y en cantidad suficiente para la ejecución de sus funciones, equipamiento tecnológico digital de última generación y medios de comunicación y transporte efectivos para la acción;
- la integración de distintos actores públicos y privados, así como socios estratégicos, cuyas fortalezas, actitudes, destrezas, capacidades y recursos son diferentes, bajo una visión y un enfoque de “desarrollo sostenible”, ejercicio y disfrute de los derechos humanos, equidad de género, accesibilidad universal, diversidad e interculturalidad, como puntos de referencia, así como el reconocimiento del papel que los especialistas juegan en distintos momentos en la respuesta humanitaria y protección civil.

## Del marco global al marco local

### Marco global

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) de las Naciones Unidas (1990-1999) fue el principal medio en la década de los noventa para crear conciencia a nivel global sobre la necesidad de reducir los riesgos de desastre e incrementar la resiliencia de las naciones ante el impacto de eventos catastróficos.

Al concluir el DIRDN, las agencias del Sistema de Naciones Unidas designan a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/UNISDR) la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos y las acciones iniciadas durante la celebración del Decenio. La EIRD/UNISDR es el punto de enlace dentro del Sistema de Naciones Unidas para promover sinergias y coordinación entre los diferentes actores estratégicos en las dimensiones social/humanitaria, ecológica, económica y política; y sirve como centro internacional de difusión de información en materia de reducción de desastres.

La EIRD/UNISDR tiene como misión catalizar, facilitar, movilizar los recursos y el compromiso a nivel local, nacional, regional e internacional de los actores del Sistema de la EIRD para construir resiliencia en las naciones y en las comunidades ante los desastres, a través de la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015.

El sistema de reducción del riesgo de desastre (RRD) fortalecido de la EIRD/UNISDR está compuesto por: (i) la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (PG/RRD) y sus órganos de apoyo; (ii) una Junta Supervisora de Gestión (JSG); (iii) plataformas nacionales para la reducción de desastres; (iv) redes regionales; y (v) plataformas temáticas sectoriales.

GRÁFICA 3.

## Estructura de instancias establecidas de coordinación para la RRD



En enero de 2005, en Kobe, Hyogo, Japón, se realizó la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, en la que 168 países aprobaron la adopción del “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres” (MAH), principal instrumento de referencia para la GRD a nivel mundial. El MAH tiene tres objetivos principales:

- La integración de la RRD en las políticas y planificación del desarrollo sostenible;
- La incorporación sistemática de los enfoques de RRD en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias;
- El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, los mecanismos y las capacidades para aumentar la resiliencia ante amenazas.

Un informe de la UNISDR<sup>5</sup> sobre los avances del MAH en los diferentes países afirma que:

*“Los esfuerzos mundiales, nacionales y regionales para la reducción del riesgo de desastre y el fortalecimiento de la resiliencia están aumentando”.*

El MAH ha sido un elemento clave para un mayor entendimiento, conocimiento y desarrollo de enfoques y prioridades para reducir el riesgo de desastre. Ha contribuido decisivamente para adoptar una vía de cambio que ahora es irreversible.

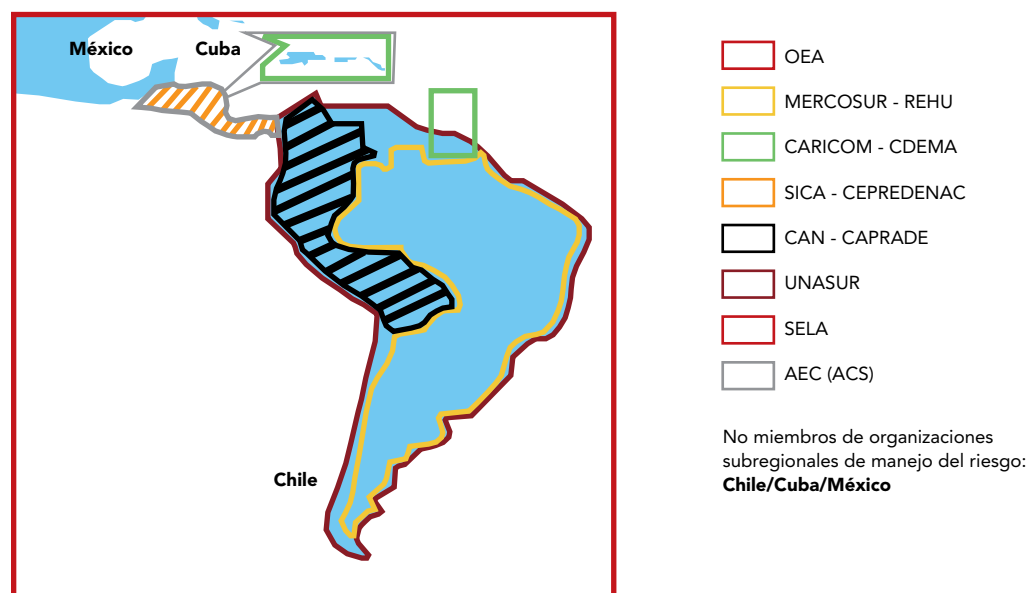
A nivel mundial, el MAH, a través de las plataformas de la EIRD/UNISDR, de los mecanismos y sistemas regionales y subregionales de GRD, ha coadyuvado a que se tome consciencia en los diferentes países sobre la necesidad de estimar las condiciones de vulnerabilidad mediante indicadores. Ayudó además a sistematizar el costo económico, producto del impacto de los desastres, mejorando los sistemas de indicadores de vulnerabilidad e índice de riesgo, así como los análisis financieros de pérdidas sectoriales y los sistemas de información. El MAH ha ayudado a los gobiernos a introducir legislación nacional de reducción del riesgo de desastres y a establecer sistemas de alerta temprana.

El MAH ha coadyuvado a vincular la reducción del riesgo de desastres con la gestión de los riesgos relacionados con el clima y la adaptación al cambio climático.

5. UNISDR, Informe “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres”, 2013.



GRÁFICA 4.

**Mecanismos regionales de coordinación****Sistemas regionales de coordinación para la RRD y la GRD****Sistema Interamericano de la OEA para la RRD**

A nivel regional en América Latina y el Caribe, el Sistema Interamericano de la OEA para la RRD y las sucesivas Cumbres de las Américas han hecho importantes aportes a los procesos de gestión del riesgo y al desarrollo de instrumentos técnicos para la GRD, logrando la aprobación de importantes mandatos relacionados con el tema que han contribuido a impulsar acciones subregionales y nacionales y mecanismos y acuerdos interinstitucionales con avances de una eficacia hasta el momento relativa.

Desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo, la Asamblea General de la OEA ha adoptado una serie de resoluciones a los órganos técnicos de la Secretaría General, logrando establecer acuerdos y mecanismos de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/UNISDR) y otras organizaciones internacionales que han facilitado las sesiones en las que se han integrado ONG, el sector privado y representantes

de distintos niveles de gobierno, promoviendo la realización de los Encuentros Hemisféricos que se desarrollan en el marco de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD)<sup>6</sup>.

Las sesiones de la Plataforma Regional, los Encuentros Hemisféricos y la Red Interamericana de Mitigación de Desastres han sido elementos articuladores y de continuidad a los intercambios y diálogos regionales. Asimismo el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales se ha proyectado como una instancia de coordinación interinstitucional entre las agencias del Sistema Interamericano y el Sistema de las Naciones Unidas para la RRD.

A pesar del amplio número de instrumentos y mecanismos regionales y subregionales para la RRD, aún no se tiene suficiente conocimiento y existen limitaciones para articular de manera efectiva los acuerdos y mandatos entre organismos subregionales, las agencias del Sistema Interamericano y la Secretaría General de la OEA.

6. OEA, 2012 Cumbre de Jefes de Estado ALC.

## Organismos Subregionales de GRD

*“La UNASUR, creada en 2008, es la única organización que tiene como miembros a todos los países de América del Sur. Fue creada para promover la integración regional en un gran número de áreas incluyendo democracia, seguridad y la eliminación de la inequidad social y la exclusión. Uno de sus objetivos específicos es facilitar la cooperación para la prevención de desastres, así como combatir las causas y los efectos del cambio climático, proteger los recursos hídricos y la biodiversidad. Se ha propuesto recientemente una iniciativa para crear un mecanismo permanente de coordinación e intercambio en gestión de riesgos para América del Sur”<sup>7</sup>.*

El Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) se crea el 7 de julio de 2002, mediante la decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>8</sup>.

En 2003 CAPRADE elaboró una estrategia a largo plazo para promover la prevención y atención de desastres bajo una perspectiva de apoyo al desarrollo sostenible, avanzando en un enfoque moderno que privilegia la planificación a diferentes niveles y la promoción e implementación de políticas nacionales y subregionales para la prevención de desastres.

En la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Asunción, Paraguay, el 24 de julio de 2009, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aprueban la Declaración Presidencial sobre Asistencia Humanitaria del MERCOSUR en la que se reconoce la necesidad de socializar, agilizar y fortalecer las acciones de prevención y respuesta ante los desastres de origen

socionatural en la región y el establecimiento de un mecanismo institucional de coordinación, cooperación y deliberación. Se crea entonces la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) que se sustenta normativamente en la Decisión N° 03/09 del CMC del MERCOSUR de los Presidentes y Cancilleres del bloque regional.

La REHU procura alinear las posiciones de debate del bloque ante los organismos internacionales y en los foros especializados, aumentando y mejorando la calidad de la coordinación entre los organismos e instituciones gubernamentales competentes para la gestión del riesgo de desastres, facilitando la asistencia humanitaria y la protección civil de las poblaciones afectadas por catástrofes.

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRE-DENAC), se crea en 1987 por mandato de los presidentes centroamericanos. Es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como secretaría especializada. Coordina los procesos regionales de reducción del riesgo de desastres a través de la cooperación internacional y el intercambio de información, lecciones aprendidas y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante los efectos generados por la manifestación de eventos adversos en la subregión.

La Agencia de Manejo de Emergencias de Desastres del Caribe (CDEMA) es una agencia regional intergubernamental para el manejo de desastres en la Comunidad del Caribe (CARICOM). Está conformada por dieciocho (18) estados participantes<sup>9</sup>. La agencia se creó en 1991 como CDERA (Agencia de

7. [http://www.eird.org/wikiesp/images/Visi%C3%B3n\\_regional\\_de\\_la\\_situaci%C3%B3n\\_de\\_riesgo\\_de\\_desastres\\_America\\_del\\_Sur\\_FINAL.pdf](http://www.eird.org/wikiesp/images/Visi%C3%B3n_regional_de_la_situaci%C3%B3n_de_riesgo_de_desastres_America_del_Sur_FINAL.pdf).

8. Venezuela se retira de la Comunidad Andina de Naciones-CAN- y del CAPRADE en 2011.

9. Anguila, Antigua y Barbuda, la Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, la Mancomunidad de Dominica, Granada, República de Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente & las Granadinas, Surinam, la República de Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes.

Respuesta a Emergencias de Desastres del Caribe) con la responsabilidad primaria de la coordinación de los esfuerzos de respuesta de emergencia y socorro a los que la requieran.

Desde su creación, CDERA ha defendido el abandono de la posición tradicional de “respuesta y socorro” a favor de un enfoque amplio que incluya todos los riesgos, todas las fases del proceso continuo de gestión de desastres (mitigación, prevención, preparación, respuesta y recuperación) y todos los sectores de la sociedad. Este movimiento hacia la gestión integral de desastres resultó en la transición a CDEMA en el 2009, para hacer frente al objetivo de incorporar la gestión integral de desastres, establecer una nueva estructura de gobernabilidad y prever una participación más amplia de los socios involucrados.

La estrategia de gestión integral de desastres está estrechamente alineada con el Marco de Acción de Hyogo. Está plenamente aceptada por la reunión de jefes de gobierno miembros de CARICOM como la fuerza impulsora para construir y fortalecer la capacidad de recuperación de desastres en la región.

El Foro de Coordinación y Cooperación de Mecanismos Subregionales de Gestión del Riesgo de Desastres de las Américas<sup>10</sup> es un espacio de coordinación y cooperación técnica de los organismos subregionales de gestión del riesgo de desastres constituidos en las Américas, y está integrado por: la Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA-CARICOM), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAN-CAPRADE) y la Reunión Especializada de Reducción del Riesgo de Desastres SocioNaturales, la Defensa, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU MERCOSUR).

10. <http://www.indeci.gob.pe/sgcccc/foro.pdf>.

## GRD en países focales

### República Dominicana

#### Datos básicos

La República Dominicana se ubica en la Isla de la Española, que comparte con la República de Haití, en la parte central de las Antillas Mayores. Tiene una extensión territorial de 48.442 km<sup>2</sup>, y cuenta con una población de 8.562.541 habitantes, un 64% de los cuales vive en centros poblados urbanos, tendencia que comenzó a incrementarse proporcionalmente a partir de 1960.”<sup>11</sup>.

Políticamente, el país está dividido en un Distrito Nacional, en el que se encuentra Santo Domingo de Guzmán, capital del país, y 31 provincias que, en representación del gobierno, cuentan a su vez con un Gobernador Provincial, nombrado por el Presidente y síndicos electos por votación popular que administran tanto el Distrito Nacional como los Municipios y Distritos Municipales a nivel provincial<sup>12</sup>. Hay un total de 155 municipios y 228 distritos municipales en el país.

#### Escenario de riesgos del país<sup>13</sup>

*“En los últimos 30 años, la República Dominicana ha registrado 52 desastres causados por eventos de origen natural que ocasionaron la muerte de 6.886 personas, 5,2 millones de personas afectadas y la generación de grandes pérdidas económicas directas e indirectas, estimadas en más US\$3.000 millones”<sup>14</sup>.*

11. Manual operativo para el funcionamiento de los comités de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, BID, 2013.

12. [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_de\\_la\\_Rep%C3%BAblica\\_Dominicana](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_de_la_Rep%C3%BAblica_Dominicana).

13. Análisis de situación de la República Dominicana ante riesgos de desastre, OFDA USAID, 2007.

14. BID, INDICADORES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN REPÚBLICA DOMINICANA Desafíos pendientes y Acciones para el Avance 2012.

La posición geográfica, así como la topografía y orografía del país configuran su escenario de riesgos, en el que se evidencia la interacción de dinámicas geológicas, hidrometeorológicas y ambientales con fenómenos y dinámicas sociales complejas —como el incremento de población, los cambios en los patrones demográficos y económicos, la urbanización descontrolada, los niveles de pobreza generalizada, la fuerte inmigración de población haitiana, entre otros—, lo que ha generado que los grupos más vulnerables de la población habiten en territorios altamente frágiles y expuestos al impacto de los desastres.

Los altos índices de pobreza e inequidad social reflejan un bajo avance del cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio y evidencian políticas de desarrollo que no incluyen elementos de reducción de la vulnerabilidad para los habitantes más expuestos a los riesgos de desastres y riesgos sociales correlacionados

Respecto al tema de ordenamiento territorial y uso del suelo, se carece de un plan nacional y de planes locales. La provincia de Samaná es la única en la cual se identificó que está en proceso la elaboración de un “Plan Provincial de Ordenamiento Territorial” con enfoque de desarrollo sostenible.

El país está sometido a múltiples amenazas de origen natural y socionatural. Las más frecuentes son los fenómenos hidrometeorológicos (inundaciones, lluvias intensas, tormentas y ciclones tropicales, deslizamientos de masa por saturación, calentamiento global), sismos, tsunamis, incendios forestales y sequías.

### Marco normativo e institucional

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) fue avalado por la República Dominicana y es el instrumento internacional más importante para la gestión del riesgo de desastres en el país. El Marco Normativo Nacional lo conforman: (i) la Constitución Política de la República Dominicana; (ii) la Ley 147-02 de Gestión de Riesgos; y (iii) otras leyes.

Se promulga en el año 2002 la Ley 147-02 de Gestión de Riesgos que define la política nacional de GRD, cuyo objetivo es “evitar o reducir las pérdidas de vidas, materiales y ambientales, los daños a los bienes públicos y privados y a la salud física y mental de los ciudadanos, como consecuencia de los riesgos existentes y desastres de origen socionatural o causados por el ser humano que se pueden presentar en el territorio nacional”. Modifica el modelo de manejo e intervención del riesgo, mantiene el componente militar en el proceso de respuesta, buscando establecer un balance participativo para la toma de decisiones, con amplia representación de entidades públicas. Los principios de la Ley son: protección, prevención, competencia, coordinación, participación y descentralización. Sus instrumentos son cinco.

### Descripción del sistema nacional de GRD

#### Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres

El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (SN-PMR) es el mecanismo del Poder Ejecutivo que reordena e integra las instituciones y recursos en materia de gestión de riesgos y atención en emergencias. Lo integran varias instancias:

- El Consejo Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos (PMR), como instancia rectora del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, presidido por el Presidente de la República e integrado por ministros, directores de oficinas gubernamentales, el Síndico del Ayuntamiento del Distrito Nacional y representantes de la sociedad civil.
- La Comisión Nacional de Emergencias, coordinada y presidida por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil y conformada por el Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos (CTN), el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), el Comité Operativo Nacional de Emergencias y el Equipo Consultivo.

- Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos (PMR), organismo de carácter asesor y coordinador de las actividades de reducción de riesgos, conformado por 22 instituciones incluyendo el sector académico y la Cruz Roja Dominicana.
- Centro de Operaciones de Emergencia (COE), organismo de coordinación para la preparación y respuesta en caso de desastres, conformado por 13 instituciones y dirigido por la Defensa Civil, el Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo. El Comité Operativo Nacional de Emergencias cuenta a su vez con un Equipo Consultivo, integrado por unidades asesoras o permanentes creadas por el Comité Técnico y el COE y Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (Comités PMR).<sup>15</sup>

### Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de desastres

El Plan Nacional de Gestión de Riesgos se actualizó en el año 2011 y es el instrumento que define los objetivos, las estrategias, los programas y los subprogramas mediante los cuales se orientan las actividades institucionales para la prevención y mitigación del riesgo, los preparativos para la respuesta y la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre.

Sus ejes programáticos son:

- Promover el desarrollo del conocimiento y evaluación del riesgo y su socialización;
- Fortalecer la reducción y previsión de los factores de riesgo;
- Mejora de las prácticas y mecanismos para alerta y respuesta;
- Formación de recursos humanos, educación y capacitación;
- Fortalecimiento de las capacidades interinstitucionales en gestión de riesgos.

Lamentablemente, no se cuenta con un presupuesto establecido ni con mecanismos de financiación, lo cual claramente es una limitación para su implementación y sostenibilidad.

El Plan Nacional para la Reducción del Riesgo Sísmico, elaborado en el período 2011-2012 por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Comité Técnico y la Comisión Nacional de Emergencias, presenta un conjunto de lineamientos de carácter político y técnico para brindar orientaciones estratégicas a las autoridades, instituciones en los distintos niveles territoriales y a la sociedad civil en general, con el fin de reducir los factores de riesgo ante la amenaza sísmica, promoviendo el mejoramiento de capacidades para la respuesta, recuperación y la resiliencia de las comunidades ante eventos adversos.

### Plan Nacional de Emergencia (PNE)

El Plan Nacional de Emergencias fue elaborado por la Comisión Nacional de Emergencias en 1984 y se revisó y actualizó en el año 2006. Define los mecanismos de coordinación e información entre las diferentes instituciones públicas y la Comisión Nacional de Emergencias al suscitarse eventos adversos. Establece las responsabilidades y el papel de todas las instituciones que intervienen en la gestión de los riesgos de desastre para mejorar su efectividad y eficiencia en materia organizativa y funcional durante las fases de preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y recuperación.

### Sistema nacional integrado de información

Con el objetivo de sistematizar el conocimiento de las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos en el país, así como para contar con información sobre sistemas de vigilancia y alerta, capacidad de respuesta y gestión interinstitucional, la Ley 147-02 asigna a la Comisión Nacional de Emergencias, coordinadamente con las instituciones del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación y Respuesta (SN-PMR), la función de elaboración y operativización de un Sistema Integrado Nacional de Información.

15. La Ley 147-02 establece también que las instituciones públicas autónomas y descentralizadas deberán modificar su estructura orgánica y contar con las unidades necesarias para la gestión del riesgo y demás previsiones establecidas por la ley y consignar en sus presupuestos los fondos necesarios.

Este sistema se considera fundamental para priorizar programas y proyectos en intervenciones de todas las instituciones y del Plan Nacional de Gestión de Riesgos, dado que permite tener un diagnóstico del riesgo y de la capacidad de respuesta en el país.

### **Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (PMR)**

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley 147-02, el Fondo Nacional de PMR se constituye como el instrumento de financiamiento, con autonomía administrativa, técnica y financiera para captar y administrar las asignaciones del presupuesto nacional, las contribuciones y los aportes financieros nacionales o internacionales para tomar las medidas de reducción de riesgos o prestar asistencia y rehabilitación a la población en situaciones de desastres.

Durante los últimos años, se han dado avances importantes en términos de definición del reglamento operativo y se estableció en el año 2012 la Junta Administrativa del Fondo. Asimismo, en octubre de ese año se publicó la primera Convocatoria Anual correspondiente al período 2012-2013, para el financiamiento de propuestas para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta Ante Desastres (SN-PMR).

### **Sistemas de alerta temprana (SAT)**

Actualmente se tienen en el país sistemas de alerta temprana y protocolos para seis tipos de amenaza: (i) inundaciones; (ii) huracanes y tormentas tropicales; (iii) sismos; (iv) deslizamientos; (v) incendios forestales; y (vi) sequía. No existe un SAT para la amenaza de tsunami.

## **Avances<sup>16</sup>**

La Estrategia Nacional de Desarrollo (2010-2030) contempla la GRD en sus ejes estratégicos y propicia la articulación entre el SN-PMR, la END y las políticas de ordenamiento territorial.

Se cuenta con estudios, análisis y evaluaciones de amenazas, vulnerabilidad y riesgo, mapas de amenazas y vulnerabilidades a diferente escala y con diversas metodologías. Estos insumos se han incluido en los procesos de planificación estratégica.

La normativa para construcción sismo resistente (Decreto 20 1-11) se ha actualizado en concordancia con las condiciones geológicas y sísmicas del país y los avances tecnológicos existentes. Lamentablemente, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, ente responsable, no cuenta con suficientes recursos humanos y financieros para implementar el Reglamento de Construcciones y velar por su cumplimiento de manera eficaz.

Se ha avanzado en la realización de estudios con modelos de análisis complejos sobre el riesgo tsunamigénico, pudiendo identificar las áreas de mayor exposición y fragilidad en ciudades costeras con alta densidad de población como Barahona, Guayacanes y San Pedro de Macoris.

Se ha identificado un aumento progresivo de las capacidades de preparación y respuesta en las provincias, municipios y comunidades donde se implementan proyectos de la cooperación internacional. Como experiencia exitosa, cabe destacar la conformación de redes comunitarias, aunque estas representan el primer nivel de respuesta, no son suficientes, deben articularse con otros niveles y contar con el apoyo de los Comités de PMR y otras instancias.

A raíz de la conformación de los Comités de PMR, un gran número de autoridades locales han adquirido conocimientos sobre los procesos de preparación y

16. Con información y aportes brindados por el PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE RIESGOS (1708/OC-DR).



respuesta, si bien esto no ha supuesto un desarrollo de capacidades, ya que carecen, en muchos casos, de los recursos humanos, logísticos, económicos y políticos suficientes para su implementación.

En términos de planificación y preparativos para respuesta, a pesar de que el país cuenta con un Plan Nacional de Emergencia (2006), un Plan Nacional de Contingencia ante eventos sísmicos (2009) y un Plan de Contingencia ante Huracanes, los mismos deberían ser sometidos a revisión y actualización con la participación de todos los actores involucrados en la GRD, para contar con herramientas que guíen y orienten los preparativos para una respuesta oportuna y eficaz. Paralelamente, es necesario que todos los planes sean divulgados y socializados en los niveles subnacionales, tanto para aumentar su conocimiento por parte de los interesados como para lograr una apropiación en todos los niveles.

A nivel educativo, el Ministerio de Educación (MINERD), con el apoyo de programas de la cooperación internacional, ha realizado esfuerzos importantes para incorporar la gestión de riesgos en la educación mediante diversas acciones entre las que destacan: la elaboración del Plan Estratégico Sectorial de Gestión de Riesgos, la inclusión de la GRD en la currícula escolar, planes escolares de seguridad, capacitación a personal técnico nacional, regional y distrital, y la adaptación de las edificaciones escolares a las normas sísmicas del país. A pesar de todos los avances y esfuerzos realizados desde el MINERD, estos han dependido de fondos internacionales, por lo que es prioritaria la identificación de fondos propios que garanticen la continuidad y sostenibilidad de todas las acciones iniciadas. A nivel comunitario, los procesos de formación y capacitación para el aumento de conocimientos, prácticas y actitudes a nivel de las poblaciones están sujetos a iniciativas de las ONG y la cooperación internacional, lo que puede generar dependencia y falta de apropiación por parte de las instancias responsables.

## Recomendaciones<sup>17</sup>

- Revisar y actualizar la Ley 147-02 de acuerdo con la recomendación de expertos y técnicos nacionales y de organismos internacionales, a la luz de la nueva Constitución de la República Dominicana, reformada en el 2010.
- Corregir las deficiencias de monitoreo, análisis y medidas para la reducción del riesgo sísmico que los expertos han encontrado en la Isla de la Española, tanto en Haití como República Dominicana. Es prioritario considerar acciones que faciliten un trabajo coordinado y estratégico de gestión entre ambos países.
- Fortalecer la operatividad y sostenibilidad de los SAT existentes, así como socializar protocolos y procedimientos dentro del SN-PMR.
- Considerar en la planificación una inversión financiera, para garantizar la sostenibilidad eficacia y cobertura de los sistemas de monitoreo existentes.
- Crear el sistema de alerta temprana ante la amenaza de tsunami y analizar la posibilidad de integración del país a la red de estaciones de medición del nivel del mar en el Caribe de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO<sup>18</sup>, que recientemente ha instalado dos estaciones en el país vecino de Haití.
- Promover acciones que articulen la gestión del riesgo y el cambio climático en el país.
- Procurar el fortalecimiento y sostenibilidad de las unidades de GDR creadas al interno de las instituciones y municipios e incrementar el apoyo institucional de los niveles políticos.
- Empoderar a los gobiernos locales y articular los planes que han sido realizados en estos niveles con el Plan Nacional de GDR.

17. Algunas recomendaciones se sustentan en datos aportados por el PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE RIESGOS (1708/OC-DR).

18. <http://www.ioc-tsunami.org/>.

- Impulsar la aprobación, socialización y difusión a todo nivel del Plan Nacional de GDR y la asignación de los recursos para su implementación y sostenibilidad.
- Socializar la existencia del Fondo Nacional de PMR, su reglamento a todo nivel, procedimientos de acceso a los fondos, y promover y asegurar mecanismos de transparencia.
- Crear y fortalecer el Sistema Integrado Nacional de Información.
- Fortalecer la implementación del Plan Nacional de Reducción de Riesgo Sísmico y socializar su reglamento en todos los niveles.
- Promover una evaluación integral de las líneas vitales.
- Incorporar de manera activa a las comunidades (redes comunitarias) tanto en la planificación como en la preparación y la respuesta.
- Establecer acuerdos y alianzas con medios de comunicación para la difusión de mensajes de sensibilización y divulgación en materia de prevención, preparación y respuesta dirigidos a la población en general.
- Priorizar la implementación de la Estrategia Nacional de Comunicación en gestión de Riesgos, en particular en lo referente a las amenazas sísmica y tsunamigénica.

## La República de Guatemala

### Datos básicos

La República de Guatemala se ubica al noroccidente de América Central, abarca una extensión territorial de 108.889 km<sup>2</sup> y tiene una población de 15.500.000 habitantes. Guatemala está dividida administrativamente en 8 regiones, 22 departamentos y 338 municipios. Según datos de la FAO, un 60,6% de la población se ubica en zonas rurales y un 39,4% en zonas urbanas. La concentración de población en zonas rurales es de

las más altas de América Latina y el Caribe, después de Haití. Es notoria la diferencia e inequidad existente entre los servicios básicos que se prestan en las zonas urbanas y en las rurales. Las problemáticas sociales que se presentan en el país están relacionadas principalmente a los altos índices de pobreza, desigualdad, violencia social y delincuencia, aunado a que un alto porcentaje de la población se ubica en asentamientos humanos informales y en zonas ambientalmente frágiles susceptibles a los riesgos de desastre.

### Escenario de riesgos de desastres del país

Guatemala cuenta con una gran variedad climática, producto de su variado relieve montañoso, que va desde el nivel del mar hasta los 4220 metros de altitud. En las zonas montañosas y de ladera, la deforestación y otras alteraciones al medio ambiente generadas por la acción del ser humano han incidido para que se dé un aumento de la escorrentía, inestabilidad en los terrenos por acumulación de agua, lo que propicia condiciones para que se den deslizamientos o movimientos de masa, erosión y degradación de los suelos y del ambiente en general.

En su territorio, convergen tres placas tectónicas activas: la Caribe, Cocos y la de América del Norte, cuya interacción ha dado origen al cinturón volcánico que atraviesa el Guatemala de oeste a este, constituido por 37 volcanes, once de ellos activos (Universidad Rafael Landívar, 2005; Bohnenberger, 1969: 23-24)<sup>19</sup> y ha generado sismos de gran magnitud.

Las amenazas generadoras de los mayores riesgos de desastre en Guatemala son de origen:

- **Geológico:** sismos, deslizamientos de masa, hundimientos, flujos de lodo, tsunamis de origen tanto lejano como cercano y vulcanismo.
- **Hidrometeorológico:** La ubicación de Guatemala en una zona de convergencia intertropical hace que sea vulnerable a sufrir el impacto de tormentas,

19. Documento País Guatemala 2012. VII Plan de Acción DIPECHO.

huracanes/ciclones tropicales y lluvias intensas, sequías y granizadas. Estudios realizados por el BID y la Universidad Nacional de Colombia en 2004 indican que los fenómenos más recurrentes en el país son las inundaciones y los deslizamientos de masa por acumulación de agua, que causan efectos constantes a nivel local, algunos de poca o mediana trascendencia, pero que, al irse acumulando, pueden generar impactos de consideración.<sup>20</sup>

### Marco normativo e institucional<sup>21</sup>

Para efectos de la GRD, el país se apoya en:

- **Normativa internacional**
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, **Marco de Acción de Hyogo** para el 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres

#### Normativa nacional

- La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada en 1993.
- El Decreto Ley 109-96 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales, que busca prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de los efectos de los desastres.
- Otras leyes.

### Descripción del Sistema Nacional de RRD

#### Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

La CONRED es la entidad rectora de la temática en el país y coordina acciones permanentes con las principales instituciones y organismos públicos y privados responsables de la RRD. Se pone especial énfasis en los procesos del sistema a la preparación, la respuesta

y el manejo de emergencias y la introducción paulatina de una cultura institucional por medio del establecimiento de procedimientos para el manejo de desastres de aplicación general<sup>22</sup>.

El **Sistema Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgos a Desastres (CONRED)** está conformado por todas las entidades de los sectores público y privado, que incluyen: centros educativos, universidades, cuerpos de socorro y toda la sociedad en su conjunto. Está orientado a prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de daños derivados de los desastres. Su órgano de ejecución es la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED).

El sistema está trabajando en definir sus estrategias de intervención en torno a tres fases o momentos: (i) prevención y mitigación; (ii) atención y respuesta; (iii) reconstrucción con transformación.

La CONRED establece un mecanismo nacional de coordinación que permite trabajar a nivel nacional y emprender planes y acciones, orientados a fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la atención humanitaria ante las emergencias. Para ello, la República de Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Respuesta, el Sistema Integrado de Manejo de Emergencias, los Sistemas de Rescate y el Sistema Nacional Multisectorial de Gestión para la Reducción del Riesgo.

#### Instrumentos y herramientas de apoyo

- **El Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre (SISMICEDE).** Está integrado por un conjunto de bases de datos que registran, almacenan y preprocesan la información de relevancia para la toma de decisiones y la atención oportuna y efectiva de eventos que pueden desencadenarse en desastres o catástrofes.
- **Sistemas de alerta temprana (SAT).** Es un medio de generación y comunicación de información que

20. UNESCO 2003. "Análisis de riesgo por inundaciones y deslizamientos de tierra en la microcuenca del Arenal de Montserrat. RAPCA. San Salvador.

21. [http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Guatemala#Legislaci.C3.B3n\\_y\\_normativos](http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Guatemala#Legislaci.C3.B3n_y_normativos).

22. <http://www.conred.gob.gt/www/documentos/secretaria-ejecutiva/Ley-de-CONRED.pdf>.

permite a la CONRED, como estructura comunitaria organizada, tomar la decisión de evacuar de forma preventiva a la población e informar a las autoridades municipales, departamentales y de gobierno para la toma de decisiones para la respuesta<sup>23</sup>.

- **El Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH).** Brinda apoyo científico al sistema. Se apoya en otros sistemas regionales e internacionales, principalmente de los Estados Unidos, específicamente para el monitoreo de amenazas hidrometeorológicas. Cuenta con instalaciones de monitoreo hidrológico en algunas cuencas hidrográficas, y, con la asistencia y el apoyo de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI), está ejecutando un proyecto de sistemas de alerta temprana ante huracanes en la zona Atlántica del país.
- **Consolidado ECORED.** Es un proyecto de organización, capacitación, equipamiento y funcionamiento de Equipos Comunitarios para la Reducción de Riesgos de Desastres. Está coordinado por la Secretaría Ejecutiva como representante de la CONRED, y cuenta con la participación institucional de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, la Unidad Humanitaria de Respuesta del Ejército de Guatemala, los gobiernos municipales a través de las DMP, los bomberos municipales, Bomberos Unidos sin Fronteras, Cruz Roja Guatemalteca, los cuerpos de socorro territoriales en las zonas de influencia del proyecto y las ONG con presencia territorial.
- **El Centro de Operaciones de Emergencia.** En el marco del proceso de fortalecimiento institucional, el Centro ha concluido integralmente un proceso de organización, capacitación y equipamiento, para mejorar sus capacidades de preparación y respuesta.

- **Sistema de Información Geográfica (SIG).** Se creó con el objetivo de mejorar los niveles de información sobre amenazas en el país, reducir la vulnerabilidad de la población e incrementar la resiliencia ante los desastres. Es un instrumento que consolida la estrategia del manejo de información en el que participan instituciones del sector público, la CONRED, ONG, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y el Servicio de Geología de los Estados Unidos de Norteamérica (USGS), entre otros.

#### *Instrumentos de gestión relacionados con la GRD*

- Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante desastres (2009-2011).
- Política Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en Guatemala.
- Política Nacional de Cambio Climático (Acuerdo Gubernativo 329-2009).

Algunos sectores también han desarrollado instrumentos de gestión específicos para la RRD. Entre ellos, el **sector educativo** por medio del Ministerio de Educación, que desarrolló el Plan Estratégico de Educación para la Reducción de Riesgo de Desastres (2010-2012). Este plan priorizó cinco líneas de acción: (1) Incidencia curricular para definir cómo integrar el tema DRR a la currícula educativa y desarrollar materiales didácticos; (2) Plan Institucional de Respuesta; (3) Atención a estudiantes del sistema educativo nacional que trata del apoyo psicoemocional postdesastre y la recuperación de la normalidad escolar; (4) Procesos de evaluación y registro de infraestructura y su uso, como albergues y restitución posterior; y por último (5) Monitoreo, evaluación y sistematización de Información, que trata de la aplicación del EDAN en educación.

23. [http://conred.gob.gt/www/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=21](http://conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=21).

### Espacios de coordinación

La Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a los Desastres es un logro interinstitucional que cuenta con un marco programático definido, en el que coinciden diferentes sectores del país para lograr la reducción del riesgo a los desastres de forma estructural. Es convocada por la Vicepresidencia de la República de Guatemala y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED).

La Mesa Nacional da seguimiento a las acciones que establece el Marco de Acción de Hyogo, así como a las estrategias definidas en la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo (PCGIR). Está conformada por cuatro comisiones de trabajo —identificación y monitoreo de riesgo, reducción de riesgos, planificación y fortalecimiento institucional y estrategia financiera— y está constituida por las instituciones que tienen mayor vinculación con las acciones que establece el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009- 2011.

### Recomendaciones<sup>24</sup>

- Procurar que el Organismo Legislativo apruebe la Política Nacional en Reducción de Riesgos a los Desastres<sup>25</sup> aprobada por el Consejo Nacional de CONRED en 2011, y que esta se constituya en una política de Estado.
- Evaluar y sistematizar las acciones que, a través del Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011, han coordinado la Vicepresidencia de la República y la SE-CONRED a nivel interinstitucional y formular un nuevo programa.
- Procurar que, al menos, en cuatro instituciones públicas se instauren las unidades de gestión de

riesgo, con el objetivo de orientar todos los esfuerzos que en materia de gestión de riesgo corresponda a los sectores.

- Socializar el Documento País que contiene las principales vulnerabilidades que afectan al país, incorporando sus principales indicadores agrupados según factores de fragilidad social y de exposición.
- Dar seguimiento al Proyecto de la Vicepresidencia de la República “Generación técnico-científica para la reducción del riesgo a desastres en los procesos de planificación municipal” (GTR).
- Fortalecer las capacidades técnicas en el sector público sobre el modelo CAPRA.
- Analizar las propuestas metodológicas para el mapeo de la amenaza por inundación y deslizamiento a nivel de las comunidades más frecuentemente afectadas.
- Poner en marcha los planes de reconstrucción con transformación en 53 municipios priorizados, los cuales deben contemplar el enfoque de gestión de riesgo.
- Incidir para que las instituciones públicas sectoriales le den importancia al papel que les corresponde desempeñar en la etapa de recuperación temprana y postdesastre, a través de lo dictado en el Protocolo de Recuperación.
- Desarrollar el Reglamento Nacional de Construcción Segura con énfasis especial en los sectores de educación y salud.
- Procurar que se reglamente que las inversiones públicas y privadas cumplan con las Normas AGIES.
- Obtenido de “<http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Guatemala>”

24. Documento País Guatemala 2012. VII Plan de Acción DIPECHO.

25. [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/transversales/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20Reducci%C3%B3n%20de%20Riesgo%20a%20los%20Desastre.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/transversales/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20Reducci%C3%B3n%20de%20Riesgo%20a%20los%20Desastre.pdf).

## República de Honduras

### Datos básicos

Honduras se ubica en la parte más ancha del istmo centroamericano. Tiene una extensión territorial de 112.492 km<sup>2</sup> y una población estimada en 8.555.000 habitantes<sup>26</sup>.

Honduras es un estado libre, soberano e independiente, unitario e indivisible y su forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, ejercida por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

Se divide política y territorialmente en 18 departamentos y 298 municipios. La máxima autoridad política en los departamentos es la figura del Gobernador, que es designado por el Presidente de la República.<sup>27</sup> La Ley de Municipalidades (Decreto N° 134-90) establece a la municipalidad como la estructura básica del estado y refuerza su carácter autónomo. A su vez, reconoce a la municipalidad como el órgano de gobierno y administrador del municipio.

### Escenario de riesgos del país

El país se ubica en una zona de convergencia intertropical, por lo que se ve afectado frecuentemente por fenómenos de origen hidrometeorológico, entre los que se pueden citar: tormentas tropicales, lluvias intensas, frentes fríos y ciclones tropicales.

Honduras se asienta sobre dos placas tectónicas activas, la de Cocos y la de Caribe, y es parte del cinturón de fuego del Pacífico. Sin embargo, la sismicidad en el país se asocia principalmente al fallamiento local, siendo la falla más peligrosa la del Motagua, que originó el sismo de 7,1 grados de mayo de 2009, que ha sido uno de los de mayor intensidad.

## Marco normativo e institucional del GRD

### Normativa internacional

En la temática de GRD, el país se adhiere al Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.

### Normativa nacional

- Decreto Ley No.33 del 30 de marzo de 1973, con el que se crea el Consejo Permanente de Emergencia Nacional (COPEN).
- Decreto No. 9-90E2, que promulga la Ley de Contingencias Nacionales y crea la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).
- Acuerdo No. 600-91, de fecha 26 de Julio de 1991. Reglamento a la Ley de Contingencias Nacionales, que constituye a la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).
- Decreto 151-2009 del 26 de diciembre de 2009, Ley del SINAGER.

Hasta 2009, con la promulgación de la Ley del SINAGER, el Sistema Nacional de RRD fue muy dependiente de COPECO; functionaba de forma desarticulada, pero jerarquizada e influenciada por la elite militar con un alto protagonismo de las entidades gubernamentales y muy limitada participación de los actores no gubernamentales y de la sociedad civil<sup>28</sup>.

- **Acuerdo Ejecutivo 32-2010** Reglamento General de la Ley del SINAGER, octubre de 2010

### Aspectos destacados de la Ley del SINAGER

- Reconoce diferentes estructuras organizativas en todos los niveles
- La organización territorial del SINAGER se estructura a través de los Comités de Emergencia Departamentales (CODED), Comités de Emergencia Municipal (CODEM), Comités de Emergencia locales (CODELES), Comités de Emergencia de Centros Escolares (CODECE) y Comités de Emergencia de Centros Laborales (CODECEL), adicional a las mesas de gestión de riesgo existentes en algunas regiones del país.

26. <http://es.wikipedia.org/wiki/Honduras>.

27. [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios\\_de\\_Honduras](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios_de_Honduras).

28. Documento de País Honduras, DIPECHO 2012.



- El mecanismo de declaratoria de alertas y emergencia, desastre o calamidad es descentralizado y, mientras a nivel nacional, compete al Comisionado de COPECO hacer las declaratorias del nivel nacional, las autoridades municipales en el marco de los CODEM pueden también hacer declaratorias en el ámbito de su competencia municipal siguiendo los pasos definidos al efecto.
- Contempla la creación de un Fondo Nacional para la Preparación y Respuesta a Emergencias (FONAPRE) que puede ser utilizado tanto para respuesta humanitaria y recuperación temprana en las zonas afectadas como para acciones de preparación en todos los niveles, e incluso apoyar operaciones de las instituciones de primera respuesta y miembros del sistema tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- Reconoce formalmente la existencia del Voluntariado del SINAGER que bajo la coordinación y gestión de COPECO, en principio, es un espacio de participación ciudadana en el Sistema y abierto a cualquier persona que desee integrarse.
- Define con carácter obligatorio la participación, dentro del SINAGER y sus órganos de coordinación y gestión, de todas las entidades e instituciones públicas y privadas que la ley determina y la no participación no justificada está sujeta a sanciones que la ley determina.
- Reconoce la existencia de los Comités de Consulta como espacios de participación e integración de todos los sectores relacionados con la RRD en el país y que deben ser consultados para aportar y asesorar la elaboración de políticas, estrategias y herramientas como el Plan Nacional de Gestión de Riesgos que es responsabilidad final de COPECO.
- Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto No. 180-2003)
- Ley General del Ambiente (Decreto No. 104-93)
- Ley Forestal, áreas protegidas y vida silvestre (Decreto No. 156-2007)
- Ley para el Desarrollo Rural Sostenible (Decreto No 12-2000)
- Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (Decreto. No 118-2003)
- Ley de Transparencia y acceso a la información pública (Decreto No 170-2006)
- Marco de políticas de reasentamiento involuntario

## Descripción del sistema nacional de GRD

### Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)

El SINAGER constituye un marco legal e interinstitucional, con participación de la sociedad civil, para propiciar el desarrollo de capacidades en la prevención y reducción de los riesgos de desastres, mejorando los procesos de preparación, respuesta y recuperación. Para unificar criterios, define conceptos y regula las acciones de prevención, mitigación, adaptación al cambio climático, gestión financiera del riesgo de desastres, coordinación de la asistencia y la ayuda humanitaria y protección civil de la población en caso de desastres, orientando los procesos para la recuperación, rehabilitación/reconstrucción en las zonas afectadas<sup>29</sup>.

### Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)<sup>30</sup>

Es el organismo responsable de coordinar los esfuerzos públicos y privados orientados a la prevención, mitigación, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción por emergencias y desastres a nivel nacional.<sup>31</sup> Tiene como misión institucional coordinar

### Textos jurídicos

- Código de Construcción - Volumen 11 (2000)
- Ley de Municipalidades (Decreto No. 134-90)
- Marco Legal de las Unidades Ambientales Municipales

29. Ibíd.

30. [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20DE%20CONTINGENCIAS%20NACIONALES%20\(ACTUALIZADA-07\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20DE%20CONTINGENCIAS%20NACIONALES%20(ACTUALIZADA-07).pdf)

31. Decreto Ley No. 990-E del 12 de diciembre de 1990, se crea la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).

y fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos mediante la gestión compartida pública y privada, orientada a la prevención y reducción del riesgo, la atención de las emergencias, la recuperación y adaptación al cambio climático para garantizar la vida, los bienes materiales y ambientales de la nación.

### ***Principales actividades de COPECO en la gestión de riesgos***

- Dicta las políticas a nivel nacional en el tema de gestión de riesgos amparados en la ley de SINAGER.
- Impulsa por todos los medios la cultura de la prevención en todos los sectores de la población.
- Fomenta la organización comunitaria en distintos tipos de comités departamentales, municipales, escolares, etc.: CODED, CODEM, CODEL, CODECE y CODECEL.
- Brinda asistencia técnica a los CODED, CODEM, CODEL, CODECE y CODECEL para la formulación o actualización de sus planes de emergencia.
- Establece los niveles de coordinación entre distintas instituciones para la asistencia humanitaria.
- Mantiene una estrecha relación con las instituciones técnico-científicas a fin de mantener un monitoreo constante de los fenómenos. Ejecuta los planes de respuesta de parte de los sectores involucrados en la emergencia. Coordina la evaluación de daños y el análisis de necesidades para conocer el impacto del fenómeno en los sitios afectados.
- Informa a las autoridades superiores sobre la situación prevaleciente y las acciones tomadas de acuerdo a prioridades.
- Gestiona y coordina las acciones relacionadas con la rehabilitación y reconstrucción del daño físico, social y económico.
- Mantiene un monitoreo constante sobre las principales amenazas a las que puede estar expuesto el país.

- Mantiene una estrecha relación con diferentes instituciones, como el Servicio Meteorológico Nacional, la Comisión del Valle de Sula, el Centro de Huracanes de Miami y otras instituciones de emergencia a nivel internacional.

### **Alerta temprana**

En Honduras funcionan 30 sistemas de alerta temprana (SAT), de los cuales un 77% son para amenaza de inundaciones, un 13% para deslizamientos y el resto para huracanes y sequías.

### **Otros programas o proyectos**

- Programa de Voluntariado para Gestión de Riesgo.
- Proyecto Armonización de conocimientos científicos e indígena para la Reducción de Riesgos y Desastres (RRD) y Adaptación al Cambio Climático (ACC)<sup>32</sup>.
- Proyecto de Género y Cambio Climático.
- Proyecto MITIGAR.

El proyecto en ejecución más importante en relación con la GRD es el Proyecto de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres de Origen Socionatural (MITIGAR), ejecutado por la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) mediante el Contrato de Préstamo entre el Estado Hondureño y el Banco Interamericano de Desarrollo BID No. 2152/BL-HO.

El Proyecto tiene como fin reducir las pérdidas producto del impacto de desastres de origen socio-natural, promover las inversiones en prevención y mitigación y fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal e institucional.

El Proyecto ha desarrollado obras en los departamentos de Santa Bárbara, Lempira, Atlántida, Copán y Ocotepeque y ha financiado una consultoría para la elaboración de planes de prevención y mitigación a nivel municipal, planes de acción para la gestión de

32. COPECO et al. "Informe sobre gestión integral del riesgo de desastres en Honduras 2013."



riesgos en municipios prioritarios y actualización de diseños de obras de prevención y mitigación.

### ***Mesa Nacional y Mesas Regionales de Gestión de Riesgo de Honduras***

Con el apoyo de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), después del Huracán Mitch, las organizaciones de la sociedad civil (ONG y organizaciones sociales) empezaron a articular esfuerzos para organizarse en espacios y plataformas para poder, de una forma organizada, participar activamente en los procesos de RRD, tanto a nivel nacional como territorial, y poder incidir en las políticas, estrategias y decisiones de las instituciones y autoridades públicas. La primera mesa territorial de GDR surgió en el Occidente en el año 2005. En la actualidad, hay 7 mesas territoriales en las regiones de Occidente, Sur, Paraíso Olancho, Cortés y Yoro, integradas por ONG, patronatos, gobiernos municipales y la participación de COPECO a través de sus oficinas regionales.

Si bien cada mesa territorial tiene autonomía de actuación y sus acciones se determinan en función de

las necesidades del territorio, la mayoría de ellas realizan actividades vinculadas a la asesoría y el acompañamiento de comunidades y gobiernos municipales, incidencia y cabildeo sobre las actividades mineras y su impacto medioambiental, capacitaciones y divulgación de los marcos legales existentes, apoyo a procesos de ordenamiento territorial, participación en misiones de evaluación de daños, asesoría técnica a alcaldes y corporaciones municipales, intercambio de experiencias y análisis de contexto entre otros.

La Mesa Nacional de Gestión del Riesgo está formalmente reconocida en el marco de la ley del SINAGER y tiene participación dentro del Consejo Directivo del SINAGER. Todas las mesas regionales cuentan con representación en la Mesa Nacional.

En la actualidad, uno de los mayores retos que tienen la Mesa Nacional y las mesas regionales es la divulgación, implementación y apropiación de la Ley de SINAGER y su reglamento por parte de los gobiernos territoriales y actores sectoriales.

### Red Humanitaria Nacional de Respuesta ante Desastres de Honduras

Se crea en mayo de 2010. Es un espacio de diálogo, intercambio de información y de coordinación estratégica y operativa entre los actores humanitarios que desarrollan funciones en el país. Tiene como **objetivo principal** facilitar la coordinación de las políticas, las estrategias, los planes y las acciones de preparación para atención en emergencias y atención en la ocurrencia de un desastre, y es una **instancia de apoyo** del SINAGER. En situaciones de emergencia, apoya concretamente al Centro de Coordinación de Ayuda Humanitaria Nacional (CCAHI) del Centro de Operación y Emergencia Nacional (COEN).

### Recomendaciones<sup>33</sup>

- Incidir para que se institucionalice el tema de gestión de riesgos de desastres sustentándose en los pilares del desarrollo humano sostenible (DHS): equidad, seguridad humana, sostenibilidad, crecimiento económico y participación.
- Integrar todos los sistemas estructurales para lograr un efectivo desarrollo humano sostenible intersectorial (educación, salud, vivienda, seguridad entre otros).
- Promover planes de GRD en el sector educación adaptados a cada ambiente y zona del territorio hondureño.
- Incidir para que se promuevan nuevas políticas integrales de GRD, planes de ordenamiento territorial, así como ordenanzas a nivel local, con participación comunitaria, a fin de lograr una mayor resiliencia de las ciudades.
- Promover convenios y acuerdos de cooperación por medio de CEPREDENAC y otros organismos internacionales con el fin de replicar buenas prácticas de países vecinos.

- Fortalecer los mecanismos financieros del sector público en la reducción de riesgos y la recuperación postdesastres.
- Crear un fondo de emergencia acorde con el gasto que realiza anualmente el Gobierno para la atención de las emergencias, que permita atender desastres frecuentes.
- Promover el aseguramiento público, privado y ciudadano frente a desastres.
- En el nivel municipal:
  - Propiciar que los trámites de permisos de construcción incluyan análisis del riesgo.
  - Velar por que se dé seguimiento a los planes de ordenamiento territorial para garantizar acciones de reducción de riesgo focalizadas en las zonas más vulnerables.
  - Sustentar los programas de reasentamientos en marcos legales claros y en alianzas público privadas.

## República Mexicana

### Datos básicos

México se ubica en el extremo meridional de América del Norte, su territorio tiene una extensión de 1.964.375 km<sup>2</sup> y alberga una población estimada en 112.336.538 habitantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 define la división política y administrativa del país, el cual es un Estado Federal que se gobierna bajo la forma de una república. El país se divide en 31 entidades federativas y un Distrito Federal. Las entidades federativas son estados libres y soberanos con derecho a contar con una constitución y un cuerpo de gobierno propios. El Distrito Federal, a diferencia, es un territorio bajo dominio compartido de la federación mexicana y los órganos de gobierno locales. Los estados se dividen internamente en 2.438 municipios.

33. Algunas recomendaciones se sustentan en conversaciones sostenidas con especialistas en el marco del Programa DIPECHO VII.

## Escenario de riesgo del país<sup>34</sup>

México es un país de geomorfología diversa. Sus condiciones climáticas varían desde la aridez en el norte, climas cálidos, húmedos y subhúmedos en el sur-sureste y climas fríos o templados en las regiones geográficas elevadas, presentándose condiciones de frío intenso en la época invernal en las zonas altas. El país es susceptible de ser afectado por el cambio de clima mundial.

Por su ubicación en el “anillo o cinturón de fuego del Pacífico”, zona en que se manifiesta el ochenta por ciento de la actividad sísmica mundial, el país está altamente expuesto al riesgo de desastres geológicos. México experimenta un promedio de más de 90 sismos al año, con magnitudes de 4 grados o más en la escala de Richter (FONDEN 2011). Casi la totalidad del territorio mexicano, incluyendo la Ciudad de México, está altamente expuesto al riesgo sísmico.

Otras amenazas generadoras de desastre en el país son el vulcanismo, los tsunamis, las tormentas y los ciclones tropicales, las inundaciones, los incendios forestales, los deslizamientos y movimientos de masa y la sequía, entre otros.

En el período comprendido de 1970 al 2009, se estima que cerca de sesenta millones de personas fueron afectadas por desastres de origen siconatural en el país<sup>35</sup>, que está clasificado como uno de los 30 países en el mundo más expuestos a tres o más tipos de amenaza de origen natural<sup>36</sup>.

## Marco normativo e institucional

- Marco normativo internacional.
- México adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.
- Marco Normativo Nacional

34. Banco Mundial. 2012. FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña. , Primera edición en español Octubre de 2012. Versión en inglés 2011.

35. Naciones Unidas. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011.

36. Banco Mundial. *Natural Disaster Hotspots*. 2005.

## Descripción del sistema nacional de GRD

### Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí. Se articulan con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el objetivo<sup>37</sup> de: “Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre”.

Integran el Sistema: el Presidente de la República, un Consejo Nacional, las Dependencias, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal, así como el Centro Nacional de Prevención de Desastres, los Grupos Voluntarios, Vecinales y No Gubernamentales, y los Sistemas de Protección Civil de los Estados, Municipios y del Distrito Federal.

### Sistemas Estatales de Protección Civil

El artículo 16 de la Ley General de Protección Civil establece que el Sistema Nacional se encuentra integrado, entre otros actores, por los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas, sus municipios y las delegaciones. Estos sistemas juegan un papel primordial en la reducción del riesgo de desastres y en la atención de la población en situaciones de emergencia.

### Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

El FONDEN fue establecido a finales de los años 90 como un mecanismo presupuestario para apoyar de manera eficaz y oportuna a la rehabilitación de la infraestructura federal y estatal afectada por desastres de origen natural.

37. Ley General de Protección Civil artículo 10.

A la fecha, el FONDEN está compuesto por dos instrumentos presupuestarios complementarios: el Programa FONDEN para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), y sus respectivos fideicomisos. El instrumento original y aún el más importante del FONDEN es el Programa FONDEN para la Reconstrucción. Sin embargo, en reconocimiento a la necesidad de promover ex ante el manejo proactivo del riesgo, el Gobierno de México comenzó, a inicios de los años 2000, a asignar recursos destinados específicamente a actividades preventivas.

Aunque los recursos para la prevención siguen siendo significativamente menores que los de reconstrucción, el Gobierno de México continúa enfocando sus esfuerzos a la transición de un enfoque del financiamiento del riesgo post-desastre a la gestión del riesgo financiero ex ante. El ejercicio de los recursos financieros de los dos instrumentos del FONDEN (de reconstrucción y de prevención) se realiza con cargo al Fideicomiso FONDEN y con cargo al Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), cuya institución fiduciaria en ambos casos es BANOBRAS, un banco de desarrollo del Gobierno de México.

### Contenido de sección Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)

El 13 de junio de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 4° de la Ley General de Protección Civil, el cual tuvo como principal objeto incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, estableciendo los montos para la operación de cada uno de ellos bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación.

El 10 de octubre de 2003, se publicó el acuerdo que establece las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, el cual tiene como finalidad proporcionar recursos tanto a

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como a las entidades federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir los riesgos, y evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente.

### Acciones prioritarias gubernamentales para la RRD en México

La administración de Peña Nieto ha definido seis acciones prioritarias para la RRD, que fueron anunciadas por el Presidente de la República a finales de mayo de 2013.

- Crear y operar el Sistema Nacional de Alertas, que le permita al país contar con información en tiempo real, para aumentar la seguridad de los mexicanos en situaciones de inminente peligro.
- Iniciar la operación de la Estrategia México Seguro ante Desastres, a fin de contar con infraestructura nacional con mayor capacidad de resistencia ante los fenómenos naturales.
- Iniciar una extensa campaña de difusión de la cultura de la prevención y la protección civil, con especial énfasis en los habitantes de las zonas más vulnerables.
- Actualizar el Atlas Nacional de Riesgos para transformarlo en un instrumento más útil en la planeación del desarrollo y, sobre todo, el ordenamiento territorial.
- Implementar un Programa Nacional de Respuesta a Siniestros, Emergencias y Desastres que permita la acción oportuna y coordinada de los tres órdenes de Gobierno.
- Crear cinco regiones con representación nacional de protección civil con el objetivo de fortalecer la coordinación interinstitucional entre los diversos sistemas existentes



## Recomendaciones

El análisis realizado por la OCDE entre 2012 y 2013 a solicitud del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)<sup>38</sup> resume las principales recomendaciones dadas al país para mejorar la gestión integral de los riesgos de desastre.

### Sobre los marcos legal e institucional

Sustentándose en la Ley General de Protección Civil del año 2012, el país tiene la oportunidad de fortalecer la cooperación, dar seguimiento a la implementación a nivel estatal, establecer las prioridades para una gestión integral de riesgos que permitan alinear eficazmente los programas subnacionales con las políticas federales.

### Sobre la evaluación de riesgos

El SINAPROC muestra un fuerte compromiso con las políticas de gestión de riesgo de desastres y ha logrado un avance notable para obtener una mejor comprensión científica de los fenómenos de origen natural, el mapeo de exposición al riesgo, tanto de poblaciones como de activos valiosos, y la elaboración de modelos de vulnerabilidad. Ha aprovechado este conocimiento para producir herramientas de información al público sobre los riesgos a que está expuesto y para desarrollar planes de respuesta de emergencia adecuados.

Es necesario establecer vínculos más fuertes entre las herramientas innovadoras del sistema y otras medidas para la reducción de riesgos de desastres, tales como el uso de suelo, planes de desarrollo urbano e infraestructuras para la mitigación de riesgos. Esto debería considerarse como una prioridad absoluta a medida que los estados comiencen a implementar la Ley General de Protección Civil de 2012, que exige elaborar atlas de riesgos que aporten información para la planeación del uso de suelo.

### Sugerencias para mejorar la integración de la evaluación del riesgo entre los niveles de gobierno de México

- Facilitar los vínculos entre los diferentes atlas de riesgo en todos los niveles y desarrollar sinergias entre los sistemas SAVER y R-FONDEN.
- Homologar el apoyo federal para la elaboración de atlas de riesgos en los niveles subnacionales.
- Fortalecer el apoyo técnico y financiero para desarrollar y actualizar los atlas municipales de riesgos
- Incluir en atlas de riesgos las zonas susceptibles de ser afectadas por tsunamis.
- Elaborar un Atlas Nacional de Impacto y Vulnerabilidad ante el Cambio Climático.
- Reforzar el compromiso del sector privado en los procesos de evaluación de riesgo en todos los niveles.

### Sobre la evaluación de riesgos

El interés de México en situar la prevención de riesgos de desastres al mismo nivel que la respuesta a emergencias requiere de ajustes a las estructuras institucionales del SINAPROC. El tema central es asegurar la colaboración en todos los órdenes de gobierno, lo que, de hecho, crea mayor capacidad de prevención a nivel local. Pueden requerirse mayores incentivos junto con mecanismos de control y sanciones en los municipios para que formulen sus propias políticas territoriales de uso de suelo basándose en la evaluación de riesgos. La formación de capital humano en las instituciones locales de protección civil acorde a la Ley General de Protección Civil de 2012 puede ayudar a contrarrestar los frecuentes cambios en los gobiernos municipales, que generan una planificación a corto plazo.

38. OCDE (2013), Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>.

### Sobre la preparación y respuesta ante emergencias

Deben elaborarse planes interinstitucionales que se basen en diversos escenarios de riesgo e incluyan Procedimientos de Operación Estándar para describir cómo deben coordinarse los distintos actores del sistema.

Se requiere crear sistemas comunes de información de emergencia y control de incidentes para conectar mejor a los equipos de respuesta inmediata de los diferentes niveles de gobierno, compartir información y establecer una cadena de mando clara con todos los actores del SINAPROC que intervienen durante la emergencia. La ubicación de los centros regionales de respuesta a emergencias de las diferentes dependencias federales debe planearse en una consulta conjunta para maximizar la cobertura de los servicios de emergencia en las áreas rurales, estableciendo un acceso prioritario a las redes de telecomunicación.

### Para reforzar la eficacia de la respuesta de emergencia a través de los mecanismos de planeación, coordinación y comunicación

- Desarrollar más la planificación de la respuesta a emergencias basándose en distintos escenarios.
- Establecer un sistema común de control de información en emergencias y control de incidentes entre los participantes en el SINAPROC.
- Fortalecer las capacidades de comunicación en situaciones de crisis de los actores participantes en el SINAPROC.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación con organizaciones de voluntarios y las ONG.
- Ampliar los esfuerzos de planificación para la continuidad de negocios en los sectores público y privado, sobre todo para las PYME.
- Maximizar las sinergias entre las Direcciones Generales del CGPC, cambiando las ubicaciones a un sitio común en una zona menos propensa a terremotos.

- Reforzar los mecanismos de retroalimentación y el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

### Sobre la recuperación, la reconstrucción y el financiamiento del riesgo de desastres

El gobierno federal ha promovido exitosamente elementos clave para garantizar la continuidad de las actividades empresariales en todos los niveles a través de los Programas Internos de Protección Civil, en lugares de gran conglomeración de personas. El FONDEN asegura que los fondos para la recuperación y la reconstrucción estén disponibles y accesibles rápidamente, y garantiza la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos.

### Recomendaciones para avanzar hacia una estrategia más balanceada para el financiamiento del riesgo de desastre

- Implementar la integración de los instrumentos financieros del FONDEN y el FOPREDEN para permitir una mayor inversión en la prevención, especialmente en los años en que las pérdidas por causa de desastres sean relativamente bajas.
- Mantener los recursos del FONDEN a través de un instrumento claro y con rendición de cuentas para el financiamiento de riesgos.
- Promover el desarrollo de una cultura de aseguramiento a través de incentivos o de reformas regulatorias para aumentar la cobertura de seguro para casas habitación.
- Ampliar los esfuerzos de planeación para la continuidad de las actividades empresariales en los sectores público y privado, sobre todo para las PYME.
- Continuar con la revisión periódica del FONDEN para asegurar su eficiencia como piedra angular de la estrategia nacional de financiamiento de riesgos.

### Sobre la cooperación regional e internacional

México ha demostrado su voluntad y capacidad para cooperar con Estados Unidos en la gestión del agua, en el monitoreo meteorológico y en la respuesta ante desastres ambientales que afectan a ambos

territorios. También se ha posicionado como un socio regional de confianza a través de numerosas misiones de asistencia humanitaria.

La competencia de México en el conocimiento técnico y científico puede ser aprovechada además para fortalecer la capacidad de protección civil en toda América Latina. Para aprovechar plenamente su potencial dentro de la cooperación regional e internacional, México debería:

- Fomentar el establecimiento de acuerdos de cooperación binacional o regional a lo largo de la frontera sur con Belice y Guatemala, para dar carácter oficial a la cooperación de respuesta a emergencias y establecer protocolos, procedimientos y funciones bien definidas.
- Continuar estableciendo relaciones de colaboración entre la agencia de cooperación AMEXCID y los participantes del SINAPROC para compartir buenas prácticas internacionales y elaborar programas de fortalecimiento de capacidades con otros países, que no se centren solamente en la gestión de riesgos, sino también en el intercambio de conocimientos.
- Clarificar el marco regulatorio para las ONG que brindan asistencia humanitaria.

## República de Chile

### Datos básicos

Chile se ubica en la parte suroccidental de América del Sur y cuenta con una extensión territorial de 756.102, 4 km<sup>2</sup>, que comprende parte del continente americano, Oceanía y la Antártica. Se divide en 13 regiones, que a su vez se subdividen en 51 provincias y estas en 335 comunas. Su población se estima en 16. 634. 603 habitantes, de los cuales un 86,6% habita en zonas urbanas y un 13,4% en zonas rurales.<sup>39</sup>

39. [http://siit2.bcn.cl/nuestropais/index\\_html](http://siit2.bcn.cl/nuestropais/index_html).

Chile es considerado un país de ingreso alto en vía de desarrollo. Sus índices de calidad de vida, crecimiento económico, desarrollo humano, globalización y PIB per cápita se encuentran entre los más altos de América Latina<sup>40</sup>.

### Escenario de riesgos del país

El territorio chileno históricamente ha sufrido el impacto de desastres generados por diversas amenazas tanto de origen natural, socionatural y antrópico.

Chile se ubica en el anillo o cinturón de fuego del Pacífico, en una de las zonas de subducción de placas donde se han generado los sismos y tsunamis de mayor intensidad a nivel mundial, algunos de los cuales han impactado al país en diversas ocasiones. Asimismo, la actividad volcánica ha sido intensa y son frecuentes los deslizamientos de tierra, las inundaciones y las sequías en diferentes regiones. Las particularidades geográficas, combinadas con la demografía y fenómenos sociales, aspectos políticos y económicos, conforman los riesgos de desastres en el país, que exponen a su población, bienes públicos y privados, así como a sus sistemas, a sufrir considerables pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como económicas, medioambientales y sociales.

### Marco normativo e institucional

En el ámbito internacional, Chile adopta el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 como instrumento guía de la GRD en el país.

El marco normativo institucional del Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil de Chile se sustenta en diversas leyes y decretos, a saber:

- **Decreto de Ley No 369 de 1974. Crea la Oficina Nacional de Emergencia.** Servicio público dependiente del Ministerio del Interior, encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas

40. <http://es.wikipedia.org/wiki/Chile>.

derivados de sismos u otros eventos catastróficos. Le corresponde también la planificación y coordinación del empleo de recursos humanos y materiales de las entidades de servicios públicos y de aquellos organismos de carácter privado, que tengan relación con cualquier variable de catástrofe o calamidad pública, a fin de evitar o aminorar dichos eventos, pudiendo en efecto requerir la información necesaria de esos servicios o entidades cuando sea pertinente.

- **Decreto Supremo No 509 del Ministerio del Interior.** Establece el Reglamento para la aplicación del D.L.N 369 que crea la ONEMI.
- **Decreto Supremo No 156 de 2002.** Aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, el cual se establece como un instrumento indicativo para la GRD en Chile, visto como una realidad dinámica y controlable, que apoya el proceso de desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de las condiciones de seguridad como factor de mejoramiento de la calidad de vida y para el desarrollo sustentable. Su objetivo general es: Disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo del riesgo. Objetivos específicos:
  1. Disponer de un marco nacional de gestión de protección civil que, bajo una perspectiva de administración descentralizada, sirva de base para las planificaciones regionales, provinciales y comunales, según las respectivas realidades de riesgos y recursos.
  2. Establecer el ámbito general de las coordinaciones entre los distintos sectores y actores.
  3. Delimitar las responsabilidades políticas, legales, científicas, técnicas y operativas del Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, en cada una de las etapas del manejo del riesgo.

4. Establecer el marco de acción global para abordar sistemáticamente las distintas etapas de manejo del riesgo.
5. Normalizar los elementos básicos por considerar en el Plan de Respuesta ante situaciones de emergencia o desastre.

- **Decreto Supremo No 38 de 2011.** Determina la constitución del Comité de Operaciones de Emergencia (COE). Se indica mediante esta ley que deberá constituirse un Comité de Operaciones de Emergencia, cuando se registren emergencias, desastres o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o bienes, que afecten todo o parte del territorio nacional, entendiéndose como tal cuando se vean involucradas una, dos o más regiones del país, o bien en el caso de que habiendo afectadas una o más comunas de una misma región, el Ministro del Interior resuelva que el siniestro provoca un alto impacto en la población. Los miembros integrantes del COE son las siguientes autoridades: Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Subsecretario del Interior, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Ministro de Energía, Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, General Director de Carabineros de Chile, Director Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia.
- **Decreto Supremo No 68 de 2009 del Ministerio del Interior.** Se establece un Sistema de Coordinación Permanente de Procesos de Monitoreo Sísmico y Volcánico a fin de fortalecer las capacidades técnicas de observación y monitoreo permanente de la dinámica geológica del país. La coordinación de la red de monitoreo de dichos procesos estará a cargo de la Oficina Nacional de Emergencia y estará compuesto por el Servicio Sísmológico Nacional y el Servicio Nacional de Geología y Minería.

- **Decreto Supremo No 26 de 1966 del Ministerio de Defensa Nacional.** Se designa al SHOA como el organismo representante del país ante la Pacific Tsunami Warning Center (PTWCI). Este decreto también dispone el Sistema Nacional de Alerta de Maremotos (SNAM), y se estipula que le compete única y exclusivamente al SHOA la evaluación de las informaciones sísmicas y de mareas para determinar la posibilidad de generación de un tsunami, así como la difusión de alertas o alarmas de maremotos.
- **Publicación No 3014 de 1964 del SHOA.** Trata sobre las instrucciones generales sobre el Sistema Nacional de Alerta de Maremotos.
- **Ley No 18.415.** Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional. En una situación de emergencia donde se ven sobrepasadas las capacidades de las autoridades para proveer el orden y la seguridad pública, se podrá declarar la zona afectada como un Estado de Excepción Constitucional, en donde el ejercicio de los derechos y las garantías que la Constitución Política de la República otorga a las personas sólo puede ser afectado en situaciones en que ésta lo autoriza. Declarado el mencionado Estado, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas total o parcialmente en los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas que él/ella designe, con excepción de las de prohibir el ingreso al país o de expulsar a determinadas personas del territorio nacional.
- **Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional No 9.175.** Esta ley dispone en su Art.16 letra f) que será función general del Gobierno Regional, mediante la figura de los intendentes y gobernadores, adoptar las medidas necesarias para afrontar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de emergencia o catástrofe.
- **Decreto con fuerza de Ley No 22 de 1959.** Fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República. Se fijan las disposiciones para que intendentes y gobernadores estén facultados para requerir de los jefes de servicios sujetos a su fiscalización la atención inmediata necesaria para responder a una emergencia, desastre o catástrofe, como también el requerimiento de fondos extraordinarios, debiendo dar cuenta documentada a la Contraloría General de la República.
- **Ley 18.695.** Orgánica Constitucional de Municipalidades. En el Art.4 letra i), se designa como función del municipio la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
- **Ley No 16.282.** Fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes. Ley promulgada por el Ministerio de Hacienda en la que se fijan disposiciones para que, en caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el/la Presidente/a de la República pueda mediante decreto fundado establecer glosas presupuestarias que faculden al Ministro del Interior a recibir donaciones, hacer transferencias dentro del Presupuesto de la Nación, principalmente para coadyuvar en las acciones de reconstrucción y ayuda humanitaria entre otros.
- **Ley No 19.601.** Establece normas sobre fomento de obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes. Con el objeto de mitigar los efectos de sequías y reponer o reparar obras destruidas total o parcialmente por sismos u otros eventos destructivos de origen socionatural.
- **Decreto con fuerza de Ley No 7.912** de 1927 del Ministerio que organiza las Secretarías de Estado. Conforme a su Art. 3, letra a), corresponde al Ministerio del Interior todo lo relativo al mantenimiento de la seguridad, la tranquilidad y el orden público.

- **Decreto Supremo No 294 de 1984** del Ministerio de Obras Públicas. Acorde a la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, se le otorgan facultades especiales a la institución para la contratación de obras en caso de emergencias calificadas por Decreto Supremo.
- **Ley No 18.168 de 1982** del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. La Ley General de Transportes y Telecomunicaciones dispone en su Art. 7 que, en situaciones de emergencia, los concesionarios, permisionarios o licenciatarios de telecomunicaciones tendrán el deber de transmitir sin costo los mensajes de alerta que les encomienden los órganos a los que la ley otorga dicha facultad.
- **Decreto Supremo No 753 de 1975**, del Ministerio de Defensa Nacional. Actualiza normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional sobre las labores de búsqueda y rescate.
- Formar, capacitar y asesorar a autoridades, personal de los distintos niveles administrativos del país y comunidad en materias de gestión de riesgo, alerta temprana y manejo de emergencias, con el propósito de proveer a la comunidad nacional mayores y mejores condiciones de protección y seguridad.
- Desarrollar estrategias y líneas de acción orientadas a preparar a la comunidad

ONEMI apoya su gestión en un **Comité Nacional de Protección Civil y Emergencia** que integra más de 40 instituciones públicas, privadas y voluntarias. A nivel nacional, en cada instancia administrativa del país, se han conformado **comités comunales, provinciales y regionales de protección civil**, al interior de los cuales se analizan vías concretas de acción, se diseñan planes y priorizan actividades de prevención, mitigación y preparación adecuadas a las particulares realidades de cada área jurisdiccional (Principio de Ayuda Mutua).

## Descripción del sistema<sup>41</sup>

### Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI)<sup>42</sup>

La ONEMI fue creada por D.L. N° 369, en marzo de 1974. Es el organismo técnico del Estado de Chile encargado de la coordinación del **Sistema Nacional de Protección Civil**. Su misión es planificar, impulsar, articular y ejecutar las acciones de prevención, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de riesgo colectivo, emergencias, desastres o catástrofes de origen natural, socionatural, tecnológico o provocadas por la acción del ser humano.

### Objetivos estratégicos

- Fortalecer, articular y coordinar la gestión del Estado en manejo de crisis frente a amenazas de origen natural y humano, a través de la asistencia técnica a organismos sectoriales, equipos regionales y comunales.

En situación de emergencia o desastre, se constituye el **Comité de Operaciones de Emergencia**, integrado por representantes del mismo **Comité de Protección Civil y Emergencia**, pero con competencias y capacidades específicas relacionadas con el evento de emergencia respectivo. Este Comité de Operaciones ejerce su misión en un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), donde se coordinan las decisiones y acciones de respuesta y rehabilitación. Se emplean en primera instancia todos los recursos disponibles en la comuna afectada.

Si la magnitud del evento sobrepasa la capacidad local, se movilizan escalonadamente los apoyos adicionales necesarios, sucesivamente desde el nivel provincial, regional hasta el nacional (Principio de Uso Escalonado de Recursos).

ONEMI dispone también de un Centro de Alerta Temprana (CAT), que tiene como misión fundamental vigilar permanente y sistemáticamente los distintos escenarios de riesgo en cualquier lugar del país o del exterior, para recabar, evaluar y difundir, tan pronto

41. [http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Chile#Plataforma\\_Nacional](http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Chile#Plataforma_Nacional).

42. <http://www.onemi.cl/index.html>.



como sea posible, la información disponible sobre una potencial o real ocurrencia de un evento destructivo, calificable como emergencia de impacto social o desastre.

### **Sistema Nacional de Alerta Temprana**

Su desarrollo, coordinación y dirección corresponde a la Agencia Nacional de Protección Civil. El Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), la Dirección Meteorológica de Chile o la Dirección General de Aguas declaran la alerta correspondiente y la difunden a órganos sujetos a su cargo. La Agencia Nacional de Protección Civil difunde la alerta a la población.

### **Papel de la Defensa Nacional-FF.AA y de los Carabineros de Chile**

- Las FF.AA. y los Carabineros participan en la prevención y preparación ante emergencias, en las labores de respuesta y en la entrega de ayuda humanitaria a la población.
- Apoyo de las FF.AA. en la emergencia.
- Integran el Comité de Operaciones de Emergencia.
- Las FF.AA forman parte del sistema.
- El Ministro de Defensa se relaciona con autoridades militares de enlace

Asesoran y apoyan a los mandos operativos de la emergencia, a nivel regional y nacional, en Prevención de Emergencias establece:

- El Consejo Nacional de Protección Civil.
- Los Comités de Protección Civil.
- La Estrategia Nacional de Protección Civil.
- Los Planes Sectoriales de Protección Civil.
- Las Estrategias Regionales de Protección Civil.
- Financiamiento de la Prevención a través del Fondo Nacional de Protección Civil.

### **Otras disposiciones**

Red de Monitoreo Sísmico Nacional, creada con el objetivo principal de recopilar y proveer información sismológica, que servirá de base para la declaración de alertas tempranas por las entidades

correspondientes, así como la revisión y actualización de la norma sísmica y la realización de actividades de investigación relacionadas con la actividad sísmica

### **El Nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil<sup>43</sup>**

El terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 fracturó profundamente la ONEMI y dejó al descubierto la precariedad con que operaba y sus serias debilidades.<sup>44</sup> Lo anterior se originaba en que el diseño de la ONEMI estaba centrado en el manejo de la respuesta. Surge entonces la necesidad de realizar un nuevo planteamiento institucional, actualmente como un proyecto de ley, que crea el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y la nueva Agencia Nacional de Protección Civil.

Esta nueva institucionalidad que se propone viene a reforzar la labor que ha venido realizando ONEMI y los otros actores del Sistema Nacional de Protección Civil en la prevención y atención de emergencias y desastres y la protección de las personas. Se espera que facilite y potencie la contribución de todos los actores en la GRD para hacer de Chile un país más resiliente y alineado con los compromisos internacionales asumidos en torno a la reducción de riesgos de desastres -Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (MAH).

### **Principales alcances del Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil**

- Crea una nueva institucionalidad encargada de las emergencias.
- Enfatiza la Prevención para enfrentar emergencias.
- Define niveles de la emergencia.

43. Datos suministrados PP Rodrigo Ubilla, Ministerio del Interior de Chile, 2011.

44. Colapso de los COE: en las zonas más afectadas por el sismo, no se contaba con personal 24 horas/7 días de la semana en las Direcciones Regionales de ONEMI; los programas de prevención resultaron de impacto menor; el funcionamiento del Servicio Sismológico era solo en horario hábil; no se contaba con un sistema sustentable de telecomunicaciones ni teléfonos satelitales; vulnerabilidad en la comunicación radial HF y VHF; no se consideraba el uso de nuevas plataformas/sistemas de comunicación como SMS; existía una capacidad limitada de tráfico en la página [www.onemi.cl](http://www.onemi.cl); falta de coordinación con instituciones de apoyo; demora en disponibilidad de helicópteros para la Presidenta; Red Nacional de Radioaficionados no era parte de la red de telecomunicaciones de emergencia; y un débil sistema de soporte administrativo.

- Articula las capacidades de las instituciones que intervienen en las emergencias y catástrofes.
- Objetivo: Promover e implementar acciones de prevención, respuesta y atención de emergencias.

### Composición

- Agencia Nacional de Protección Civil
- Consejo Nacional de Protección Civil
- Comités de Protección Civil
- Comité de Operaciones de Emergencia (COE)

### Recomendaciones

- Si bien se crea un Fondo Nacional de Protección Civil para la prevención, es importante incidir políticamente en la necesidad de formular legislación atinente para crear un fondo de reserva-financiamiento para la recuperación postdesastre, que podría ser administrado por una institución permanente independiente del gobierno, del sistema económico y del momento coyuntural que este atravesando el país<sup>45</sup>.
- Debe formularse una Estrategia de Comunicación en Emergencias clara y efectiva que permita a las entidades públicas responsables, después de manifestarse la emergencia o desastre, mantener debidamente informada a la población sobre las medidas que debe tomar para garantizar su seguridad. Este proceso ha sido débil y confuso durante los últimos eventos sísmicos y tsunamigénicos de 2010 y 2014, principalmente al emitirse y cancelarse alertas de tsunami y de evacuación de las personas hacia zonas seguras en partes altas de la costa.
- Incidir para que se dé la pronta aprobación del Decreto de Ley que crea el nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

## República de Colombia

### Datos básicos

Colombia se localiza en el extremo noroeste de América del Sur. Cuenta con una amplia diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática y una superficie de 2.129.748 km<sup>2</sup>, de los cuales 1.141.748 km<sup>2</sup> corresponden a su territorio continental y los restantes 988.000 km<sup>2</sup> a su extensión marítima en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico.

El país es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria con centralización política y descentralización administrativa. Se divide políticamente en 32 departamentos<sup>46</sup> y 1.123 municipios registrados. La población total del país se estima en 47.387.109 habitantes.

### Escenario de riesgos del país<sup>47</sup>

Problemáticas sociales, como la violencia urbana, la urbanización acelerada, la pobreza, el conflicto armado y las migraciones, interactúan fuertemente con las dinámicas de origen natural, lo cual incrementa los niveles de exposición al riesgo de la población, principalmente en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con cerca de ocho millones de habitantes, y otras ciudades de alta concentración urbana, como Buenaventura, Tumaco, Medellín, Armenia, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Neiva, Pasto, Pereira y Popayán.

La posición de Colombia en la zona de confluencia intertropical hace que se presente un patrón de lluvias intensas e inundaciones que afectan las regiones Amazonía, Orinoquía y la mayor parte del Caribe, así como la región Andina. Los fenómenos de El Niño y La Niña contribuyen adicionalmente a propiciar condiciones de lluvias extremas o de sequía en períodos prolongados, que amenazan la sostenibilidad de los medios de vida, principalmente en zonas rurales.

45. Moraga, Marcela, 2012 [http://www-cpsv.upc.es/tesis/TM12presntacio\\_moraga.pdf](http://www-cpsv.upc.es/tesis/TM12presntacio_moraga.pdf).

46. <http://es.wikipedia.org/wiki/Colombia>.

47. Información para la gestión del riesgo de desastres estudios de caso de cinco países, CEPAL, 2006.

El país es parte del cinturón de fuego del Pacífico y yace sobre dos áreas de fricción importantes; la zona de subducción de la placa de Nazca con la placa Sudamericana y la de subducción de la placa Sudamericana con la placa del Caribe. Nariño, Choco, Caldas y Santander son los departamentos en los que se ubican las zonas de más alto riesgo sísmico. Según datos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, se estima que el 70% de la población colombiana está expuesta a amenaza sísmica alta, un 28% a amenaza sísmica media (12,2 millones) y 2% amenaza baja<sup>48</sup>. Un 31% de la población está expuesta a alto potencial de inundación y amenaza por movimientos en masa<sup>49</sup>.

### Marco normativo e institucional

A nivel internacional, el país adopta el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La normativa nacional de apoyo a la GRD está conformada por:

- La Constitución Política Colombiana de 1991 y sus reformas de 1997, Artículo 95, Artículo 215.
- Decreto 1547 de 1984, por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades.
- Ley 46 de 1988, que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 919 de 1989, que organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- Directiva Presidencial No.33 de 1991: “Responsabilidades de los organismos y entidades del sector

público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”.

- Directiva Ministerial 13 de 1992: “Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”.
- **Ley 164 de 1994**, que aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Decreto 2190 de 1995, “que ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”.
- Decreto 969 de 1995, que organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias.
- Ley 322 de 1996, que crea el Sistema Nacional de Bomberos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 388 de 1997, que crea el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Decreto 93 de 1998, que adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto 321 de 1999, que adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.
- Ley 629 de 2000, que aprobó el “Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.
- Documento CONPES 3146 de 2001: Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) en el corto y mediano plazo.
- Directiva Presidencial 005 de 2001: “Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional”.

48. Exposición a amenazas sísmicas. [http://www.osso.org.co/docu/proyectos/corpo/2009/atlas/web/chapters/los\\_inquietos\\_andes/3.html](http://www.osso.org.co/docu/proyectos/corpo/2009/atlas/web/chapters/los_inquietos_andes/3.html).

49. Unidad de Gestión del Riesgo, 2012.

- **Ley 812** de 2003: “Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales”.
- **Directivas del MEN No 12 de 2009 y 16 de 2011**, que identifican las responsabilidades del sector educativo en la garantía de la educación en situaciones de emergencia.
- **Ley 1450** del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el **Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones “Prosperidad para todos” 2011 – 2014**.
- **Ley 1505 de 2012**, que crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y otorga estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana.
- **Ley 1575** de 2012, Ley General de Bomberos de Colombia.
- **Ley 1523** del 24 de abril de 2012, que define la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).
- 2013 Plan Estratégico de Cooperación Internacional en materia de Gestión del Riesgo de Desastres (**GRD**) **2013-2014**.

## Descripción del sistema nacional de GRD

### Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD)<sup>50</sup>

El SNGRD es la principal herramienta de la Ley 1523. Dirige el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al

desarrollo sostenible”. Se sustenta en tres procesos básicos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en los diferentes niveles territoriales.

Para facilitar la implementación de estos procesos, el SNGRD incluye cuatro componentes:

- La estructura organizacional,
- Los instrumentos de planificación,
- Los sistemas de información, y
- Los mecanismos de financiación.

### La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

La UNGRD dirige la implementación de la gestión del riesgo de desastres y coordina el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional velando que los procesos del SNGRD se alineen con el **Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones “Prosperidad para todos” 2011 – 2014** y da seguimiento a la ejecución de las políticas públicas, así como a los lineamientos acordados en el marco de los diferentes espacios generados por la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, en especial el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, que ha permitido al Estado encaminarse a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El sistema establece principios y definiciones y conforma tres subdirecciones, con sus respectivos comités:

- Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo
- Comité Nacional para la Reducción del Riesgo
- Comité Nacional para el Manejo de Desastres

Estos tres comités son instancias para la coordinación, la asesoría, la planeación y el seguimiento, destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de gestión del riesgo bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

50. [http://www.eird.org/wikiesp/images/COL\\_Documento\\_de\\_pais\\_L%C3%ADneas\\_Estrat%C3%A9gicas\\_DIPECHO\\_031012.pdf](http://www.eird.org/wikiesp/images/COL_Documento_de_pais_L%C3%ADneas_Estrat%C3%A9gicas_DIPECHO_031012.pdf).

## Recomendaciones<sup>51</sup>

- Procurar que se mejore la gestión territorial a nivel sectorial, público y privado para reducir los factores de riesgo existentes.
- Aplicar y controlar políticas e instrumentos efectivos de ordenamiento territorial y manejo de cuencas hidrográficas.
- Elevar los avances conceptuales sobre la relación entre gestión del riesgo y desarrollo a nivel de política de Estado, incorporándolos como parte integral de la gestión pública.
- Reducir los vacíos en el tema de gestión del riesgo de desastre en las políticas y los planes sectoriales que amenazan la sostenibilidad de las inversiones, tanto de sectores productivos como de servicios, y que incrementan la exposición y la vulnerabilidad.
- Establecer líneas estratégicas de intervención en la formulación de proyectos que direccionen los resultados esperados y las actividades prioritarias en concordancia con los procesos del SNGRD.
- Procurar que se articule la política nacional de gestión del riesgo de desastres con la gestión pública, acompañando y respaldando las entidades territoriales para que lideren y promuevan políticas y planes de acción sectoriales concretos.
- Divulgar la política nacional de gestión del riesgo de desastres de forma que se asimile e interiorice a nivel sectorial por todos los actores de la GRD, a nivel nacional, regional, local y comunitario, definiendo sus responsabilidades y el nivel de participación en las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos y la seguridad de la población, minimizar la pérdida de vidas, prevenir o mitigar daños a la infraestructura y líneas vitales e impactos en los medios de producción ante los desastres, para garantizar el abastecimiento y funcionamiento continuo de los servicios básicos para la población en situaciones emergencia.
- Promover el fortalecimiento de capacidades a nivel institucional en la temática de gestión del riesgo de desastres a fin que las autoridades locales, regionales y nacionales puedan elaborar y adoptar Planes Territoriales de Gestión del Riesgo (PTGR), como instrumentos de largo plazo para orientar los Planes de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca(POMCA), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo (PD), y articular las inversiones de actores públicos y privados para la GRD.
- Propiciar acciones que coadyuven al fortalecimiento municipal en la temática de gestión del riesgo de desastres de forma que responda a las necesidades de los municipios según su capacidad (alta, intermedia y baja).
- Establecer mecanismos eficaces de coordinación para el manejo hidráulico de los ríos y cuerpos de agua por parte de una dependencia del Estado, y establecer los papeles y mecanismos de coordinación de los diferentes agentes involucrados.
- Responsabilizar a los funcionarios y entidades locales, departamentales y nacionales para que la gestión del riesgo de desastres sea transversal en los procesos de gestión ambiental, gestión del desarrollo sostenible y de adaptación al cambio climático, y sea parte integral de la toma de decisiones a nivel sectorial y territorial.
- Enfocar la gestión del riesgo sectorialmente hacia una política integral, que contemple la evaluación, el conocimiento y la reducción del riesgo existente, evitando se generen nuevos riesgos y garantizando la sostenibilidad en proyectos con inversiones públicas y privadas, así como que se dé una respuesta efectiva y oportuna a la manifestación de desastres.

51. En base a informes e información facilitados por la Dra. Claudia Coca de la UNGR, 2012.

- Generar capacidades en el nivel local para acciones específicas de gestión del riesgo sectorial, estableciendo mecanismos de articulación y cofinanciación con los entes territoriales para la RRD y una sinergia entre los diferentes niveles de gobierno.
- Incentivar y propiciar estrategias comunicacionales de GRD a nivel municipal y sectorial para generar conciencia, participación y capacidades en la población civil de forma que incremente su resiliencia ante los desastres. Para ello, se puede:
- Desarrollar campañas de concientización en municipios con altos niveles de riesgo frente a amenazas recurrentes y otras poco frecuentes, informando de forma clara sobre los alcances y las responsabilidades de los sectores público y privado, evaluar la vulnerabilidad particular de los asentamientos humanos con mayor exposición al riesgo y dar recomendaciones sobre medidas claras y efectivas para la RRD en esos sitios.
- Implementar programas de gestión del riesgo con participación de la comunidad, que tengan impactos reales y sostenibles, los cuales incluyan estrategias de prevención del riesgo, preparación y respuesta (simulacros y brigadas).
- Concientizar a las asociaciones gremiales sobre la importancia de contar con estrategias de gestión del riesgo para mejorar las capacidades de sus afiliados.







[www.iadb.org/education](http://www.iadb.org/education)  
<http://blogs.iadb.org/education/>  
[education@iadb.org](mailto:education@iadb.org)